

UNIVERSITÉ DE GENÈVE
FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

LES TENDANCES ACTUELLES DES NATIONALISATIONS

THÈSE

PRÉSENTÉE À LA FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES

PAR

LUCIANO MORANDO

ORIGINAIRE D'ITALIE
LICENCIÉ ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES
DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

THÈSE N° 163

SANREMO
IMPRIMERIE GANDOLFI
1957

UNIVERSITÉ DE GENÈVE
FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

LES TENDANCES ACTUELLES DES NATIONALISATIONS

THÈSE

PRÉSENTÉE À LA FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES

PAR

LUCIANO MORANDO

ORIGINAIRE D'ITALIE
LICENCIÉ ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES
DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

THÈSE N° 163



SANREMO
IMPRIMERIE GANDOLFI
1957

La Faculté des sciences économiques et sociales, sur le préavis d'une commission formée de Messieurs les professeurs Louis COMISETTI, Jacques L'HUILLIER et Claudius TERRIER, autorise l'impression de la présente thèse, sans entendre par là exprimer d'opinion sur les propositions qui y sont énoncées.

Genève, le 13 juillet 1957

Le Doyen de la Faculté :

C. TERRIER

Thèse N. 163

A mes parents

A ma patrie

INTRODUCTION

§ 1 - GÉNÉRALITÉS

Les droits de l'homme qui avaient été proclamés par la révolution française, s'étaient petit à petit, au cours du XIX^e siècle, dégagés des survivances du Droit des époques précédentes. A la fin du siècle, ils furent énoncés par la législation avec une force jusqu'alors inconnue.

C'était le triomphe de l'homme sur l'Etat réduit à la fonction d'un simple organe policier ayant la seule tâche de protéger ces droits.

Bientôt, ce fut là peut-être une manifestation de l'évolution cyclique de la société, l'Etat devait prendre sa revanche, et certaines notions, qui étaient à la base de cette situation, devaient perdre leur valeur absolue; cela dans tous les domaines y compris l'économique. Le droit de propriété, qui était quelque chose d'inviolable, se transforma en un droit de jouissance plus ou moins précaire.

De nouvelles idées, qui s'étaient développées pendant la deuxième moitié du XIX^e siècle et qui dérivèrent surtout des doctrines socialistes et chrétiennes, avaient influencé cette évolution. Elles réclamaient la limitation du droit de propriété, ainsi que l'intervention de l'Etat dans le domaine économique afin de le régler selon des exigences politiques et sociales.

A celles-ci s'ajoutèrent des raisons de sécurité nationale, des motifs d'utilité publique, des causes d'ordre technique et des facteurs purement économiques qui poussèrent l'Etat à s'emparer du contrôle de certains organismes financiers et à gérer les entreprises les plus diverses.

Il se constituait ainsi, à côté du secteur privé de l'économie, un secteur public toujours plus étendu (1).

Quoique des interventions directes de l'Etat dans la gestion d'entreprises se soient exercées exceptionnellement à des époques qui précéderent la révolution industrielle, elles se sont affirmées dès le commencement du XX^e siècle.

En effet, bien que les entreprises de l'Etat ne soient pas quelque chose de propre à notre époque, il ne faut pas non plus chercher trop loin dans le passé les ferments du développement du secteur public de l'économie.

De la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (2) et de celle annexée à la constitution de 1793 (3), jusqu'à la constitution française de 1946 (4) et à la législation actuelle, un très long chemin a été parcouru par le phénomène économique connu sous le nom de « nationalisation ».

C'est cette évolution que l'on veut étudier ici à travers ce qui fut accompli par la France, le Royaume-Uni et l'Italie.

Ces pays gouvernés par un régime de libre entreprise, c'est-à-dire du type qu'habituellement on appelle « occidental », n'ont pas été contraints par des mythes politiques à adopter la nationalisation intégrale de leur économie, et peuvent être considérés comme les représentants de tous les autres pays de l'Europe occidentale, à cause des formules hétérogènes adoptées par eux pour organiser les entreprises du secteur public.

-
- (1) Entre ces deux secteurs s'en situe un autre que pour ses buts, sa forme, etc. on peut appeler mixte, formé par des entreprises, telles que les coopératives, qui visent à fournir des services ou des produits au prix de revient, les entreprises privées à autonomie limitée par l'Etat, qui établit prix de vente, quantités à produire, etc., les sociétés anonymes à participation minoritaire de l'Etat, lorsque des droits spéciaux ne lui sont pas reconnus par des lois, etc...
 - (2) Art. 17: « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous condition d'une juste et préalable indemnité ».
 - (3) Art. 16: « le droit de propriété (naturel et imprescriptible - voir art. 1 et 2) est celui qui appartient à tout citoyen de jouir et de disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie ».
 - (4) Préambule: « tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a, ou acquiert, les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité ».

Tandis qu'en France ce problème a été l'objet de solutions multiformes, qui souvent ont été modifiées par la suite, dans le Royaume-Uni il a été résolu de façon presque uniforme et permanente. L'Italie ayant adopté un nombre très limité de formules d'organisation du secteur public, qui d'ailleurs n'ont pas varié, se place dans une position intermédiaire.

§ 2 - RECHERCHE D'UNE DÉFINITION DU MOT « NATIONALISATION »

Avant toute chose il faut préciser le sens du mot « nationalisation ».

En effet ce mot, ainsi que ceux de : étatisation, socialisation, capitalisme d'Etat, n'a pas une signification bien déterminée.

Un auteur emploie indifféremment l'une ou l'autre de ces expressions, un autre donne à chacune d'entre elles une signification différente, un autre encore exprime par ces mots des idées bien diverses de celles énoncées par les deux premiers.

Il faut remarquer que « nationalisation » est un terme qui appartient à la politique aussi bien qu'à l'économie.

Dans le cadre de la première sa signification prédominante, après la deuxième guerre mondiale, peut s'exprimer par le slogan lancé par le parti communiste qui a retenti à travers la France : « retour à la nation des richesses qui lui appartiennent ».

On a souvent attaqué dans ce pays cette expression du point de vue du droit en démontrant qu'elle ne peut pas s'appliquer à la nationalisation des entreprises industrielles (1).

(1) On fait exception pour les chemins de fer ; en effet le législateur en les transférant au secteur public n'a fait que transférer leur gestion, l'infrastructure ayant été construite généralement aux frais de l'Etat qui a souvent financé aussi une bonne partie de la superstructure. L'Etat n'a donc que repris l'usage de ses biens car, comme affirme Mr. Waline, les chemins de fer « ont été toujours, juridiquement, la propriété de l'Etat » ce qui est démontré aussi par le fait que les exploitants ne pouvaient pas les hypothéquer. (M. WALINE - *Les nationalisations*, Revue de droit social, mars, 1945).

On peut se demander si elle peut être appliquée à la nationalisation des mines et de l'énergie hydraulique car, dans le code civil français, on affirme clairement que la propriété du sol comporte la propriété du dessus et du dessous (1).

En ce qui concerne l'énergie hydraulique il faut se rappeler que l'Etat ne s'était réservé que la propriété des cours d'eau naturels navigables ou flottables.

Il semblerait donc que cette expression ne puisse être acceptée, même en limitant son application aux mines et aux forces hydrauliques.

Ce slogan semble trouver sa véritable valeur seulement si on le considère dans l'esprit marxiste de ceux qui l'ont créé.

Le problème de savoir si cette interprétation est acceptable ou non, est toutefois étranger au but de cette étude.

D'après certains auteurs on comprend par « nationalisation » le transfert d'une entreprise au secteur public. Ainsi, l'Union internationale d'études sociales de Malines définit la nationalisation comme « l'attribution d'une entreprise à la collectivité représentée par les pouvoirs publics » (2).

Mr. E. Faure la définit comme la « substitution de la collectivité à des intérêts privés dans une entreprise en vue de l'exercice de la fonction économique précédemment assurée par celle-ci » (3).

Mr. Chenot affirme : « Nationaliser une entreprise, c'est réduire ou éliminer de quelque manière que ce soit, la part du capital dans la gestion d'une affaire pour soumettre celle-ci à l'emprise de la collectivité publique sous une forme quelconque » (4).

A des définitions semblables se sont, en général, ralliées les organisations patronales qui représentent la « nationalisation » comme un simple changement de propriétaire.

(1) Voir code civil - Art. 552.

(2) UNION INTERNATIONALE D'ÉTUDES SOCIALES: *Code Social* - III ed. art. 111, Rome, 1948.

(3) E. FAURE: *Quelques aspects du problème des nationalisations* - Revue politique et parlementaire, décembre, 1945.

(4) B. CHENOT: *Les entreprises nationalisées*, Paris, 1956.

Ainsi, « L'Associazione Nazionale Italiana delle Industrie Elettriche (ANIDEL) » affirme: « Con nazionalizzazione s'intende oggi il passaggio allo Stato della gestione, accompagnato normalmente anche dal passaggio della proprietà di particolari aziende, con l'espropriazione dei precedenti proprietari; e passaggio della direzione ad organi dipendenti più o meno direttamente dallo Stato » (1).

A ces définitions on peut faire deux objections: Premièrement, elles englobent sous ce terme seulement les entreprises du secteur privé qui ont été transférées au secteur public, tandis que les Etats ont parfois nationalisé des secteurs économiques dans leur ensemble pour les développer, et ont constitué, dans ce cadre, de nouvelles entreprises qui ne pourraient, d'après cette définition, être considérées comme nationalisées. L'importance de cette partie du secteur public semble destinée à s'accroître dans le futur, certains gouvernements ayant manifesté l'intention de réserver à l'Etat le secteur de l'énergie atomique où pratiquement tout est à bâtir.

Sont exclues aussi les entreprises fondées par les gouvernements pour développer certaines productions et destinées à travailler en concurrence avec celles du secteur privé.

Deuxièmement, cette définition néglige aussi le fait que lorsque des entreprises sont transférées au secteur public, on leur propose le plus souvent de nouveaux buts à atteindre; il ne s'agit donc pas seulement d'un changement de propriétaire, mais aussi d'une transformation dans les buts de l'entreprise, qui doit être mise au service de la nation.

Pour éviter cette seconde objection, certaines définitions auxquelles on peut toutefois appliquer la première, considèrent la nationalisation non seulement comme un passage de l'entreprise au secteur public, mais aussi comme la mise de celle-ci au service de la collectivité.

A ce propos on a affirmé: « Per nazionalizzazione s'intende sottrarre volutamente attività economiche alla proprietà dei privati per metterle al servizio della maggioranza della comunità nazionale » (2).

(1) ANIDEL: *Aspetti e problemi delle nazionalizzazioni*, Milano, 1946.

(2) LA REALTA' ECONOMICA: *L'IRI nella struttura economica italiana*, Rome, juin, 1949.

Ainsi, Mr. Waline définit la nationalisation comme « la volonté d'éliminer d'une entreprise la direction capitaliste » (1), ce qui semble impliquer non seulement un changement de propriétaire, mais aussi un changement dans les buts que l'entreprise se propose.

Cette définition est toutefois impropre car elle peut correspondre aussi à la transformation que subirait une entreprise capitaliste devenue propriété d'une coopérative.

Cette critique ne peut pas être adressée à Mr. Rivero qui affirme que « la nationalisation est l'opération par laquelle la propriété d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises est transférée à la collectivité afin de la soustraire, dans l'intérêt général, à la direction capitaliste » (2).

De son côté Mr. Ramadier, se référant au projet de nationalisation du gaz et de l'électricité, affirmait que la nationalisation élimine les groupes financiers de la gestion des entreprises, car le profit n'en est plus l'objet (3).

A ces définitions, qui considèrent toutes les nationalisations comme le transfert d'une entreprise au secteur public et sa mise au service de la collectivité, on peut appliquer la première objection car elles négligent les entreprises du secteur public créées par l'Etat.

D'autres auteurs encore ne prennent en considération que la mise de l'entreprise au service de la collectivité.

Ainsi Mr. Lavergne attribue à Ch. Gide la définition suivante: « une entreprise est nationalisée lorsqu'elle n'est plus exploitée qu'en vue des besoins de la communauté et n'a d'autres buts que de procurer aux consommateurs le maximum d'utilité et d'économie » (4).

De même, le Conseil Economique du Travail, composé par des représentants de la Confédération Générale du Travail (C. G. T.), de la Fédération Nationale des Fonctionnaires, de

(1) M. WALINE: *Les nationalisations* - Revue de droit social, mars, 1945.

(2) J. RIVERO: *Le régime des nationalisations*, Paris, 1948.

(3) Cité par ANIDEL: *Aspetti e problemi delle nazionalizzazioni*, Milano, 1946.

(4) Cité par B. LAVERGNE: *Les régies coopératives*, Paris, 1927.

l'Union Syndicale des Techniciens de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture et de la Fédération Nationale des Coopératives de Consommation, affirmait, en 1920, dans un rapport présenté au congrès de la C.G.T. qu'il considérait: « qu'une entreprise est nationalisée lorsqu'elle n'est plus exploitée en vue de réaliser un profit individuel ou de distribuer un dividende, mais lorsqu'elle est créée seulement en vue des besoins de la communauté et n'a d'autres buts que de procurer aux consommateurs le maximum d'utilité ou d'économie » (1).

La même objection qu'on a faite à la définition donnée par Mr. Waline est valable aussi pour les deux précédentes.

D'autres auteurs enfin ont, eux aussi, donné des définitions de ce mot en se basant sur le but des nationalisations de mettre les entreprises au service de la collectivité, mais en expliquant en même temps que par « service de la collectivité » ils entendaient la réalisation d'une plus juste distribution du revenu national dans l'espace et dans le temps.

Ainsi, Mr. Clegg, dans une étude préparée pour la « Fabian Society », affirme que pour les socialistes anglais le mot nationalisation signifiait: « the only means of achieving a large and immediate redistribution of income » (2), et, après que le système fiscal s'était démontré plus pratique, ils le considèrent comme: « the only possible means of subjecting industry to the government planning which was to avoid waste and end the trade cycle » (3).

Ces dernières définitions nous semblent être dépassées, car la politique économique a forgé d'autres instruments permettant d'atteindre ces buts d'une façon probablement aussi efficace et d'un emploi peut-être plus facile.

En raison de toutes ces objections, les définitions citées du terme « nationalisation » pris dans un sens large, ne peuvent être acceptées.

En conséquence le problème se pose d'en rechercher une qui puisse comprendre toutes les entreprises qui, actuellement

(1) Cité par B. LAVERGNE: *Ouvrage cité*.

(2) H. A. CLEGG: *Industrial democracy and nationalization*, Oxford, 1951.

(3) *Ibidem*.

et sous une forme quelconque, font partie du secteur public national.

A ce propos il faut remarquer que la définition de Mr. Chenot (1) — peut-être aussi parce qu'elle a été donnée très récemment — s'approche le plus de l'idée susdite.

En effet, elle comprend — sans distinction de forme d'organisation — non seulement les entreprises où la collectivité s'est substituée intégralement au capital privé, mais aussi celles dans lesquelles cette substitution a été partielle.

Si on complète cette définition en incluant les entreprises du secteur public constituées directement par l'Etat et en mentionnant les nouveaux buts que l'entreprise doit atteindre, on peut considérer être parvenu à une définition apte à exprimer ce qu'on entend aujourd'hui par nationalisation au sens large du mot.

Il semble que la définition suivante atteint ce but :

UNE ENTREPRISE EST NATIONALISÉE LORSQUE LA PROPRIÉTÉ DE CELLE-CI EST INTÉGRALEMENT OU PARTIELLEMENT AUX MAINS DE LA COLLECTIVITÉ QUI LA GÈRE DANS L'INTÉRÊT DE LA NATION.

Dans cette définition on entend par collectivité l'ensemble de la population vivant sur le territoire d'un Etat, c'est-à-dire la collectivité nationale représentée par les pouvoirs publics.

Il faut ajouter que, pour qu'une entreprise puisse être considérée comme nationalisée, il est nécessaire :

— qu'elle jouisse au moins d'une certaine autonomie et ait un bilan propre ; il n'est pas possible d'y comprendre les entreprises dont la personnalité se confond avec celle de l'Etat lui-même ; et

— que l'objet de cette entreprise soit une exploitation économique.

En conséquence ne seront pas l'objet de cette étude les entreprises, même à caractère économique, gérées directement par l'administration de l'Etat dont elles font partie intégrante, ou celles qui n'ont pas un caractère économique, même si elles sont autonomes et ont un bilan propre.

(1) Voir page 8

§ 3 - ETATISATION ET NATIONALISATION

L'étymologie du mot « nationalisation » place l'accent sur les liens de dépendance de l'entreprise nationalisée vis-à-vis de la nation, plutôt que de l'Etat.

Au contraire, les organismes du secteur public de l'économie ont été généralement le fait du pouvoir politique qui les a créés, soumis à son emprise et à ses contrôles ou, quoi qu'il en soit, s'est réservé le droit de leur donner des directives ou d'intervenir directement ou indirectement dans leur gestion en limitant leur autonomie.

Les organismes susdits, qui ont été considérés comme nationalisés selon les définitions du paragraphe précédent, devraient plus justement être appelés « étatisés ».

C'est aussi la théorie professée par une école (1) qui voudrait réserver le terme « nationalisation » seulement aux entreprises du secteur public de l'économie appartenant à la collectivité nationale et soustraites à l'influence de l'Etat ou d'autres organes qui dépendent de lui.

Ces entreprises devraient dépendre d'organes économiques qui sont l'expression directe de la nation; elles ne seraient astreintes à aucun des devoirs, ni jouiraient d'aucun des privilèges qui découlent pour une entreprise du fait qu'elle dépend du pouvoir public. De son côté, celui-ci se trouverait déchargé des responsabilités économiques et financières qui lui sont actuellement imposées par les exploitations économiques qui dépendent de lui.

La nation qui s'est organisée en Etat — qui en est l'expression politico-juridique et qui exerce les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire — pourrait aussi, en dehors de l'Etat, organiser un quatrième pouvoir indépendant: l'économique, coordonné mais non subordonné à l'Etat, auquel appartiendraient toutes les entreprises économiques du secteur public, qui seraient ainsi soustraites à l'influence de l'Etat.

(1) Voir aussi page 21

Cette théorie est née du fait que la gestion d'entreprises économiques par l'entremise de l'Etat présente des inconvénients reconnus même par les partisans du secteur public. A ce sujet, il suffit de citer les opinions de deux socialistes bien connus :

Mr. Attlee, en 1931, écrivait dans son article « Post Office Reform » paru dans le numéro du 17 novembre du « The New Statesmen and Nation » que le contrôle du Trésor est incompatible avec l'élasticité nécessaire pour la conduite d'une entreprise économique.

De son côté, Mr. Moch affirmait dans sa brochure « Socialisme, Crise, Nationalisation » qu'il fallait dénoncer la caricature des régies tracée par les adversaires du socialisme lorsqu'ils parlent d'étatisation des services soustraits à l'industrie privée.

C'est parce que la gestion d'une entreprise économique doit échapper au caractère de grande prudence et de circonspection considéré comme le propre de l'administration publique, ainsi qu'aux influences politiques, et qu'elle doit au contraire jouir d'une grande liberté, de possibilité de manœuvre et d'esprit d'initiative;

c'est parce que « There is little so demoralizing as deprivation of authority, and too close relation between the (public) corporation and the Ministry is therefore to be avoided » (1);

c'est parce que, comme dit Mr. Milhaud « on doit sentir tout ce qu'il y a de monstrueux à intégrer les organes industriels nouveaux dans les cadres du vieil Etat administratif et routinier » (2), qu'on a cherché à dégager les régies de l'emprise exercée sur elles par l'Etat, qu'on a voulu réaliser de véritables nationalisations, c'est-à-dire des entreprises autonomes vis-à-vis de l'Etat.

Pour déterminer les caractéristiques d'une telle entreprise, il faut voir comment on peut l'organiser dans le cadre du secteur public national sans qu'elle dépende de l'Etat.

(1) E. DAVIES: *National Enterprise*, London, 1946.

(2) Cité par Mr. L. COMISETTI dans son cours professé à l'Université de Genève.

Dans le Royaume-Uni Mr. Attlee et les autres leaders du parti travailliste ont pratiquement donné une certaine autonomie vis-à-vis de l'Etat aux « Public corporations ». A ce propos Mr. Robson écrivait que l'idée de créer les « Public corporations » dérivait du désir de soustraire leur personnel et leur gestion au contrôle du gouvernement et du Parlement (1).

Selon d'autres écrivains tout aussi qualifiés, surtout d'après ces praticiens de la politique et théoriciens de l'économie qui se rattachent au courant de la « Industrial democracy », les « Public corporations » ont encore un caractère de trop grande dépendance envers l'Etat et sont surtout critiquables car elles ne font pas assez de place aux représentants des travailleurs et des usagers.

« It (la « Public corporation ») must be a corporate body entrusted with the control of public property. All our Public corporations are appointed bodies, thus distinguished from local authorities, and they are all statutory bodies whose powers and duties are defined by Acts of Parliament » (2).

Cette phrase définit assez exactement la situation juridique des « Public corporations ». Elle fait ressortir en même temps, que la source de leurs pouvoirs est le Parlement dont elles dépendent en dernière instance. Leurs liens avec l'autorité gouvernementale sont mis en évidence par l'affirmation « they are appointed bodies ».

On peut conclure que les « Public corporations » jouissent d'une autonomie assez grande, mais qui est toutefois loin d'être complète; elles se trouvent à un point critique car, selon certains auteurs, elles ne sont pas assez autonomes, tandis que, selon d'autres, on ne peut pas aller plus loin dans cette voie, comme cela est prouvé par le fait qu'on leur

(1) W. A. ROBSON - *Public Corporations in Britain*, London, 1952.

(2) H. A. CLEGG: *Ouvrage cité*.

a accordé, après la seconde guerre mondiale, une autonomie moindre que celle qu'on leur avait donnée auparavant (1).

La recherche d'une formule pour nationaliser sans étatiser a été effectuée aussi en France.

Ainsi, en 1934, la Confédération Générale du Travail affirmait: « Nous ne songeons pas à augmenter les attributions de l'Etat, à les renforcer, ni surtout à recourir au système qui soumettrait les industries essentielles au fonctionnarisme avec son irresponsabilité et ses tares constitutives. Par la nationalisation nous entendons confier la propriété nationale aux intéressés eux-mêmes: producteurs (2) et consommateurs » (3).

Dans son plan de nationalisation élaboré en 1935, la C. G. T. éclaircissait encore davantage sa pensée: « Il y a nationalisation industrialisée lorsque, à la tête d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises, se substitue à la direction patronale une direction tripartite (conseil de direction ou de gestion) qui comprend les représentants des salariés, des techniciens, des consommateurs » (3).

Une formule semblable à celle-ci fut réellement appliquée en France sur une échelle assez vaste, le conseil d'administration de certaines entreprises du secteur public étant composé par les représentants du personnel, des consommateurs et de l'Etat.

Ces deux formules posent de graves problèmes se référant à la désignation des représentants des différentes catégories intéressées et à l'équilibre des forces qu'il faut attein-

(1) La loi (1933) créant le « London Passenger Transport Board » avait été critiquée pour avoir constitué celui-ci comme un organisme irresponsable vis-à-vis de l'Etat; dans l'après-guerre, avec de nouvelles lois, on a accentué la responsabilité de la « British Transport Commission », qui le remplaça, vis-à-vis du Parlement et du gouvernement.

La plus autonome des « Public corporations » est la « Port of London Authority », la majorité des membres de son conseil d'administration étant élue par les usagers de ses services et la minorité par différentes autorités gouvernementales ou locales et par la concurrence privée.

Ce qui est considéré comme le défaut des entreprises étatisées est donc encore présent dans cette « corporation » quoique réduit au minimum; on peut se demander, d'ailleurs, si les représentants des usagers sont qualifiés, pour représenter, eux tout seuls, l'ensemble des intérêts nationaux.

(2) Par le terme « producteurs » la C.G.T. entend se référer à l'ensemble du personnel de l'entreprise.

(3) Cité par J. VILAIN dans « *Le problème de la nationalisation* », Paris, 1945.

dre entre les intérêts en présence, intérêts divers et souvent contradictoires.

Tout d'abord, il y a le problème de la compétence des représentants des travailleurs.

Si ceux-ci doivent être choisis parmi les catégories intéressées et dans le sein de l'entreprise, on peut craindre qu'ils n'aient pas tous et toujours la compétence et les qualités nécessaires pour discuter et prendre des décisions.

On peut évidemment recourir à des représentants désignés par les centrales syndicales, mais, dans les pays où il y a plusieurs syndicats concurrents, existe le danger d'une surenchère toujours plus démagogique, pour des raisons de propagande. En outre, l'Etat, qui a déjà dû affronter les grands trusts capitalistes, risque de devoir affronter, un jour, les trusts syndicaux qui, par la nationalisation industrialisée, augmentent leur puissance et qui sont d'autant plus forts qu'ils représentent une partie considérable de l'opinion publique. De plus, étant donné les liens assez étroits existant entre les syndicats et les partis politiques, on peut se demander si la conscience civique de ces délégués syndicaux sera toujours suffisamment grande pour leur permettre de placer le bien de l'entreprise et de la collectivité avant les intérêts particuliers.

Les mêmes problèmes se posent, quoique d'une façon généralement moins aiguë, pour la représentation des techniciens.

La représentation des usagers pose des difficultés encore plus grandes car ils sont moins organisés que les travailleurs.

L'importance d'atteindre une représentation satisfaisante de ceux-ci augmente dans le cas de la disparition de la concurrence à la suite de la nationalisation d'un secteur économique tout entier, car le mécanisme du marché indiquant les désirs des consommateurs ne pourrait pas fonctionner normalement.

Tout d'abord, on doit décider s'il faut considérer clients et public comme ayant droit chacun à des représentants, ou si seulement l'un d'entre eux y aurait droit.

Dans le cas d'une entreprise dont les produits sont destinés à être transformés par d'autres industries, il faut

considérer que celles-ci y sont beaucoup plus intéressées que les consommateurs privés et qu'elles sont les mieux placées pour connaître les exigences de leur fabrication, de laquelle en définitive dépend la satisfaction du public. Dans ce cas, les représentants de certaines entreprises siègeraient dans les conseils d'administration des sociétés auprès desquelles ils doivent s'approvisionner, mais on peut contester, s'il s'agit de sociétés privées, la concordance de leurs intérêts avec l'intérêt général.

La représentation directe du public pose d'autres problèmes. Il y a celui créé par la difficulté de la désignation de cette représentation dérivant du fait que le public n'est pas organisé et est difficilement organisable. On doit avoir recours à des organisations qui, constituées dans d'autres buts, peuvent toutefois être considérées comme plus ou moins représentatives du public. Mais, si on fait appel aux confédérations syndicales, on risque de donner un trop grand pouvoir aux représentants du personnel dans les entreprises du secteur public ainsi organisées. En outre, on voit mal les délégués des centrales syndicales siégeant dans les conseils d'administration comme représentants du public s'opposer, le cas échéant, aux délégués des employés et des ouvriers de ces entreprises. Ils ont, en effet, des relations beaucoup plus étroites avec les travailleurs qu'avec le public, du fait même que leur fonction habituelle est celle de défendre les intérêts des premiers.

D'autre part, si on fait siéger dans ces conseils des hommes désignés par les pouvoirs publics locaux, on peut élever des objections en raison du caractère politique de ces organismes.

La méthode la moins critiquée est celle de recourir aux grands organismes coopératifs de consommation. Là où le système des coopératives est très étendu, celles-ci sont probablement la meilleure source de représentants qualifiés du grand public consommateur.

La désignation des représentants de l'Etat ne présente pas de nouveaux problèmes.

On doit remarquer que leur présence, dans le conseil d'administration d'une entreprise dont on veut affirmer l'in-

dépendance vis-à-vis de l'Etat, semble une anomalie ; mais ils ne sont pas seulement une survivance de l'étatisation, leur tâche étant, dans l'esprit du législateur, d'arbitrer — grâce à la connaissance qu'ils ont des problèmes généraux de la nation — les conflits qui peuvent surgir entre les délégués du personnel et ceux des consommateurs. En outre, leur présence est justifiée par le fait que les résultats de l'exploitation de ces entreprises sont de nature à influencer le budget de l'Etat qui en a la responsabilité financière.

Comme on le voit, l'autonomie des entreprises nationalisées, ainsi organisées, est recherchée par la constitution de conseils d'administration formés par des membres en majorité indépendants de l'administration publique, mais malheureusement ils représentent des intérêts trop particuliers.

Contrairement à la lutte attendue entre les délégués des usagers, recherchant les prix de vente — et aussi les prix de revient — les plus bas, et ceux du personnel, qui de leur côté voudraient obtenir les salaires les plus hauts, on a parfois assisté à une véritable conspiration entre les représentants de ces deux groupements qui s'accordaient pour soutenir mutuellement leurs désirs, les frais de l'opération étant à la charge de l'Etat. A ce propos, il faut noter que le gouvernement du Royaume-Uni, pour éviter de devoir faire face à un déficit éventuel de la « Port of London Authority », causé par la politique d'un conseil d'administration où ses représentants sont en minorité, a pris la précaution de se réserver le droit d'augmenter les tarifs proposés par celui-ci, si le budget qui doit lui être soumis au début de chaque année présente le risque d'un déficit. Toutefois, cette mesure présente le défaut d'être d'une application difficile dans le cas d'industries plus complexes, et soumises à de grandes fluctuations, comme c'est le cas pour une partie des entreprises du secteur public.

Il semble donc que, si on veut parvenir à une gestion autonome et éviter les inconvénients auxquels celle-ci peut donner naissance, on doit séparer d'une façon encore plus nette les entreprises nationalisées des organes traditionnels de l'Etat et empêcher qu'elles puissent recourir au Trésor

pour combler leur déficit. Ainsi elles seront obligées d'agir sur un plan strictement économique.

Bien entendu quand ces entreprises assurent aussi à côté de leurs services normaux, un service indivisible propre à l'Etat, c'est-à-dire du type payé par les impôts, elles devraient recevoir le remboursement des frais qui leur sont occasionnés par celui-ci.

Ce système présente l'avantage de faire connaître clairement le prix que l'Etat paye pour ces services indivisibles, et donne à la nation la possibilité de juger si les sacrifices qu'elle supporte sont équitablement compensés.

Il s'agit en définitive de séparer complètement les organes possédant un pouvoir coercitif sur une population et un territoire déterminé, de ceux qui détiennent le pouvoir d'exploitation économique. Chaque fois que l'Etat veut obtenir quelque chose de ces derniers, il doit être obligé de déclarer ouvertement le prix qu'il est disposé à payer et à fixer les termes du contrat par lequel à un certain prix correspond une certaine prestation. Dans ce contrat tous les intéressés doivent trouver leur avantage et chaque partie est libre de le refuser s'il n'en est pas ainsi.

En d'autres termes il s'agirait, comme on l'a déjà dit, de constituer à côté de l'Etat un pouvoir économique coordonné mais indépendant de l'Etat lui-même.

Cette réalisation présente évidemment de graves difficultés techniques, mais elles ne devraient pas être insurmontables.

Que la constitution d'un tel pouvoir corresponde à une certaine nécessité dans le monde actuel où « l'économique » tend à avoir une importance toujours grandissante vis-à-vis du « politique » est prouvé par le fait que la question est débattue depuis de nombreuses années. En 1920, dans leur « Constitution for the socialist Commonwealth of Great Britain », Mr. et Mme Webbs proposaient la création d'un parlement social chargé de traiter les questions économiques et, à ses côtés, d'un réseau très étendu de conseils de producteurs et de consommateurs ayant des pouvoirs consultatifs.

Cette adaptation du système parlementaire au domaine économique présente un certain intérêt, surtout pour une économie dominée par le secteur public ou fortement dirigiste ; en effet, elle a été étudiée pour répondre aux besoins d'une économie à tendance socialiste très prononcée.

On a aussi recherché une solution qui ne nécessite pas d'appareil aussi complexe et qui soit adaptée à une économie mixte où le rôle principal est joué par les entreprises privées.

Mr. L. Comisetti, qui s'est occupé particulièrement de ce problème dans son cours d'économie publique professé à l'Université de Genève, pense que le pouvoir économique pourra prendre spontanément naissance dès que dans un pays existera un nombre suffisant d'entreprises du secteur public de l'économie, entreprises gérées par des organes économiques spécialisés de droit public autonomes vis-à-vis de l'Etat et créés directement par la nation par voie constitutionnelle (1).

Ces entreprises seront comme les cellules de ce pouvoir et, par leur agrégation, le constitueront automatiquement, car elles pourront ainsi mieux accomplir leur tâche.

Les profits de ces entreprises vraiment nationalisées devraient être destinés au bénéfice des consommateurs, soit en améliorant les services, soit en réduisant les prix de vente, soit encore en leur accordant, conformément aux principes de l'école coopératiste, une véritable ristourne, qui pourrait parfois être versée, pour des raisons pratiques, aux communautés consommatrices.

Toutefois, il faut ajouter que ces entreprises, ne pouvant pas recourir aux caisses de l'Etat du fait de leur autonomie, devront se soucier d'assurer la rentabilité de leur gestion et de former des réserves pour faire face à des déficits éventuels.

(1) Voir page 13

§ 4 - CAUSES DES NATIONALISATIONS

Comme on l'a déjà dit, bien que les nationalisations ne soient pas une nouveauté de ce siècle, c'est dans des temps assez récents, après la révolution industrielle, qu'elles se sont développées. Celle-ci créa les bases et favorisa les facteurs nécessaires au développement du secteur public, développement qui prit une allure très rapide — presque révolutionnaire — au cours du XX^e siècle.

Ces facteurs eurent une influence diverse selon les moments et selon les pays; sont à mentionner parmi les plus importants, les facteurs idéologiques, économiques, sociaux, politiques et techniques.

Facteurs idéologiques

Les écoles économiques et sociales dont se sont inspirés les gouvernements dans leur politique de nationalisation, peuvent se réduire à trois fondamentales: l'école libérale, l'école socialiste et l'école chrétienne, mais ces deux dernières seulement ont donné une importante contribution à l'expansion des « nationalisations », car la première a toujours placé sa confiance dans l'initiative privée.

D'après la doctrine libérale, l'initiative privée est « the best way of bringing about both an increase in the national dividend and its more equitable distribution » (1).

Tout en affirmant ce principe elle n'exclut pas la possibilité d'une intervention de l'Etat dans des entreprises qui produisent des valeurs qui ne sont pas d'ordre économique. Elle ne s'oppose pas totalement non plus à la gestion par les pouvoirs publics des compagnies à but purement économique.

A ce sujet, John Stuart Mill écrivait dans son ouvrage

(1) Encyclopaedia of Social Science cité par M. E. DIMOK dans « *Business and Government* » N. Y., 1949.

« On Liberty » que, lorsque dans un pays n'existent pas des entreprises privées en condition d'accomplir les travaux nécessaires à la prospérité de la nation, le gouvernement peut se substituer à ces entreprises, celui-ci étant le moindre des deux maux (1).

Mais si l'école libérale ne s'oppose pas complètement à l'intervention des pouvoirs publics, elle ne la souhaite pas, car pour elle, l'économie est réglée par des lois naturelles permanentes et universelles — comparables aux lois de la physique — et s'opposer à ces lois n'est pas seulement inutile, mais contraire aux intérêts de la société.

Si, dans des temps plus récents, certaines interventions de l'Etat, directes ou indirectes, ont été admises par l'école libérale, celle-ci conserve toutefois à leur égard une certaine méfiance; cela, peut-être, parce qu'elle demeure fidèle à la conception traditionnelle du pouvoir de l'Etat qui est politique et non économique.

« Je suis empereur et vous me faites patron de galères » (2) écrivait Montesquieu, et dans cette phrase qui met en valeur la contradiction contenue dans l'idée de « nationalisation », il y a tout l'esprit de la doctrine libérale qui dénie en principe — sauf quelques exceptions — à l'Etat le droit d'intervenir dans la gestion d'entreprises économiques qui doivent rester le domaine des particuliers.

A l'opposé de cette conception se place l'école socialiste qui, au contraire, vise à étendre le secteur public jusqu'à englober la totalité des moyens de production d'une nation.

A la base des doctrines socialistes modernes, on trouve l'affirmation que les formes de la production sont un élé-

(1) « An education established and controlled by the State should only exist, if it exist at all, as one among many competing experiments, carried on for the purpose of example and stimulus, to keep the others up to a certain standard of excellence. Unless indeed, when society in general is in so backward a state that it could not or would not provide for itself any proper institution of education unless the government undertook the task; then, indeed the government may, as less of two great evils, take upon itself the business of schools and universities, as it may that of joint stock companies, when private enterprises in a shape fitted for undertaking great work of industry does not exist in the country ». (JOHN STUART MILL).

(2) MONTESQUIEU: *Esprit des lois* - Livre XX, chapitre XIX.

ment déterminant de la structure sociale et la constatation que l'industrie moderne ayant changé le petit atelier artisanal en une grande entreprise capitaliste, la production est devenue un fait collectif, pendant que la propriété est restée le fait du particulier. Mais ces mêmes formes de la production, qui déterminent la structure sociale, possèdent un dynamisme et une logique propres; elles changent de façon à pouvoir satisfaire des besoins qui leur sont intrinsèques et à engendrer, simplement par leur fonctionnement, de nouvelles formes qui leur succéderont.

Ainsi, Karl Marx écrivait dans le « Manifeste communiste » que, pendant plusieurs lustres, l'histoire de l'industrie et du commerce n'avait été que l'histoire de la révolte des forces productives modernes contre les conditions dans lesquelles s'effectuait la production et contre le droit de propriété en vigueur qui permettait l'existence et le gouvernement de la bourgeoisie.

Les formes productives du régime capitaliste se lèvent donc, avec les forces naturelles qu'elles contiennent, contre les institutions qui veulent freiner leur marche vers l'abolition de cette situation anormale qui permet l'exploitation de l'homme par l'homme au profit d'une petite minorité détenant le pouvoir économique.

Pour mettre fin à cet état de choses, il faut que la propriété des moyens de production soit dans les mains du prolétariat; mais « les prolétaires ne peuvent conquérir les forces productives sociales qu'en abolissant leur propre mode antérieur d'appropriation, et par suite, tout l'ancien mode d'appropriation » (1).

En d'autres termes, il faut abolir la propriété privée des instruments de production, et la remplacer par la propriété collective.

Ecole déterministe, le socialisme croit que cette évolution est fatale, car l'évolution du capitalisme lui-même anéantira un jour les institutions qui ont permis son développement.

Avant sa destruction totale, le système capitaliste rencontrera dans son fonctionnement des résistances toujours plus

(1) K. MARX et F. ENGELS: *Manifeste du parti communiste* - traduit d'après l'édition originale de 1848 par S. Molitor, Paris, 1934.

grandes, symptômes de sa maladie, qui arrivera à son point critique quand un prolétariat innombrable, esclave mais organisé, se trouvera en face de quelques groupes financiers géants, contre lesquels il livrera la dernière bataille de cette lutte de classe qui donne son sens à l'histoire de l'humanité.

Une action directe sera nécessaire au cours de ce dernier stade de l'évolution capitaliste, car le socialisme ne se réalisera pas automatiquement; Marx l'a conçue comme une révolution, point d'aboutissement d'une longue évolution. La tâche des partis socialistes (1) est d'accélérer cette évolution, d'affaiblir les obstacles qui s'opposent à elle, ainsi qu'à la révolution finale.

Ces partis regardent d'un œil extrêmement bienveillant toute extension du secteur public. Souvent, ils n'ont pas encore une idée très claire de l'organisation de la société future, mais ils acceptent l'idée d'un stade intermédiaire entre le capitalisme bourgeois et le socialisme. Dans ce stade les pouvoirs publics s'empareront du capital et de la gestion des entreprises. C'est là un point commun aux doctrines des partis socialistes, même de ceux qui déclarent n'être pas marxistes.

C'est pour cela que les programmes des partis se rattachant à cette école font toujours une large place aux nationalisations, quoique l'Internationale socialiste, nouvellement constituée, en 1951, en définissant les buts du socialisme démocratique, admet la survivance de la propriété privée dans certains secteurs de la vie économique, propriété qui doit être toutefois soumise aux décisions d'un Etat fortement planificateur.

Dans le débat qui oppose l'école libérale individualiste et l'école socialiste collectiviste, se place l'école chrétienne. Celle-ci, contrairement aux deux écoles susdites, qui depuis leur origine défendent l'une, la propriété et la gestion privée, l'autre la propriété et la gestion collective, occupe une position

(1) On entend ici tous les partis se rattachant à l'école socialiste quelle que soit leur dénomination.

plus riche de nuances, qui est capable d'évoluer avec le temps et de reconnaître le bien-fondé de certains arguments invoqués par l'une ou par l'autre des écoles déjà mentionnées.

Ceci se rattache à l'essence même de la doctrine chrétienne, qui a pu vivre et prospérer dans les régimes économiques les plus différents; à l'évolution ininterrompue de l'économie, fait face une continuité bien plus grande de l'idée chrétienne, qui n'est pas liée à une organisation économique déterminée.

À l'immuabilité des fondements doctrinaux, correspondent des argumentations en continuelle évolution, qui servent de liaison entre ceux-ci et les problèmes contingents à résoudre. En conséquence, cette doctrine n'indique pas, en principe, les moyens, mais les buts à atteindre, car « le progrès et le degré des réformes sociales dépendent de la puissance économique de chaque « nation » (1).

Ainsi, il y a des hommes qui se réclament de cette doctrine pour soutenir l'organisation capitaliste de la société et s'opposent à tout changement substantiel de celle-ci; il y en a d'autres, au contraire, qui pensent à créer une sorte de socialisme chrétien, et vont jusqu'à affirmer — ce fut le cas surtout en Allemagne après la première guerre mondiale — « Sozialisierung ist praktisches Christentum ».

Contre ces deux tendances extrêmes intervinrent les autorités reconnues des Eglises chrétiennes repoussant soit la première, soit la seconde interprétation doctrinale.

Mgr. Olgiati, dans le cours d'économie professé à l'Université Catholique de Milan, disait qu'un chrétien peut défendre la doctrine du libéralisme économique pour des raisons économiques, mais non en vertu de sa foi. Il écrivait en outre « non si può esigere l'imbalsamazione del salariato da parte del sacerdote; se la si vuole si ricorra ai professori di economia » (2).

Les socialistes chrétiens ne reçurent pas un meilleur accueil, car « socialisme religieux et socialisme chrétien sont

(1) PIE XII - *Message de Noël 1942*.

(2) F. OLGIATI: *Il divenire sociale*, Milano, 1921.

des expressions contradictoires : personne ne peut être en même temps un bon chrétien et un vrai socialiste » (1).

Entre ces deux extrêmes, se place la tendance qui a véritablement le droit de se nommer « école chrétienne » parce qu'elle est la seule représentative des idées des représentants autorisés de la doctrine chrétienne, à savoir les autorités de l'Eglise ou des Eglises qui la professent.

D'après cette école, les biens de cette terre doivent être répartis entre les membres des différentes collectivités nationales, de façon à assurer à tous une existence digne de l'homme. Si cela ne se vérifie pas « on n'atteindrait pas le vrai but de l'économie nationale parce que, en dépit d'une heureuse abondance de biens, le peuple ne sera pas économiquement riche, mais pauvre » (2). Pour atteindre ce but « il faut une intervention de l'Etat, mais celui-ci doit se rappeler qu'il est au service des citoyens et que ceux-ci ne sont pas ses serviteurs » (3).

Sur la nature et la mesure de cette intervention, l'école chrétienne s'est prononcée plusieurs fois :

L'Union de Fribourg (4) et plus tard l'Union internationale d'études sociales de Malines cherchèrent à codifier les principes fondamentaux de cette école sur tous les problèmes sociaux.

En ce qui concerne les nationalisations, l'Union internationale d'études sociales affirme à l'art. 112 de son code social que, en principe, la morale chrétienne ne condamne pas les nationalisations quand elles sont nécessaires pour atteindre le bien commun.

(1) PIE XI: *Quadragesimo Anno*, 1931.

(2) PIE XII: *Message de Pentecôte* 1941.

(3) LEON XIII: *Rerum Novarum*, 1891.

(4) L'Union de Fribourg (1884 - 1891) constituée sous la direction du cardinal Mermillod, par des économistes, des juristes et des hommes d'Etat appartenant à l'école chrétienne, est considérée comme le précurseur de l'Union internationale d'études sociales de Malines créée en 1920 sous la direction du cardinal Mercier.

Cette Union a promulgué en 1927 un *Code Social*, qui a été mis à jour une première fois en 1933, et une deuxième fois en 1948.

Ce code, concernant tous les problèmes sociaux, est formé par 199 articles et il a été publié en 11 langues. Il peut être considéré comme le document de base de l'école sociale chrétienne.

Selon cet article, on peut transférer au secteur public les entreprises d'importance capitale pour la défense du pays, on peut soustraire aux particuliers les entreprises qui menacent le pouvoir politique par leur puissance financière, on peut recourir à la nationalisation chaque fois que celle-ci est le seul moyen de remédier aux abus et d'assurer la prédominance de l'intérêt de la collectivité sur l'intérêt privé.

En tout cas la nationalisation d'une entreprise est subordonnée au paiement aux expropriés d'une indemnité juste et équitable.

Le code social déclare encore qu'on ne peut pas accepter un régime, où la majorité des entreprises est nationalisée, et réaffirme à l'art. 116 que l'initiative privée ne doit être limitée que dans le cas de danger évident pour le bien commun.

Enfin, ce code affirme à l'art. 117 qu'il est préférable que les entreprises du secteur public économique soient organisées sous forme autonome plutôt que sous forme de régie directe. Ces principes ont été confirmés par l'enseignement des Papes. Ainsi, par l'encyclique « Quadragesimo anno », le Pape Pie XI affirmait : « Il y a certains biens pour lesquels on peut soutenir avec raison qu'ils doivent être réservés à la collectivité lorsqu'ils confèrent une puissance telle qu'elle ne peut pas, sans danger pour le bien public, être laissée dans les mains des particuliers ».

Plus récemment, Pie XII a déclaré qu'on peut consentir aux nationalisations « seulement dans les cas où elles sont vraiment réclamées par le bien commun, c'est-à-dire quand elles sont le seul moyen efficace pour remédier à un abus ou pour éviter un gaspillage de forces, qui doivent être dirigées à l'avantage des intérêts économiques de la nation » (1). En outre, en exposant sa pensée sur les tâches de l'Etat dans l'économie moderne, il a posé les principes que l'Etat, dans son intervention, doit viser à l'accroissement de la production des entreprises, source directe du revenu national ; qu'il doit coordonner les diverses initiatives privées lorsque cela est nécessaire pour atteindre un meilleur développement

(1) PIE XII: Discours aux cadres des Associations chrétiennes des travailleurs italiens, Roma, 1945.

de l'économie; qu'il doit aider l'économie privée et non la déprécier ou l'anéantir (1).

Très récemment, l'école chrétienne a précisé que l'intervention de l'Etat est irremplaçable dans le domaine du crédit et de la finance, afin de distribuer les capitaux d'après les besoins économiques de la nation et non les diriger seulement vers les investissements les plus profitables pour les particuliers; et que l'Etat doit se substituer aux monopoles privés là où il n'y a pas d'autres moyens pour défendre les intérêts des consommateurs, surtout dans les secteurs où l'on produit des biens de première nécessité (2).

L'école chrétienne a donc ouvert, elle aussi, la porte aux nationalisations, tout en laissant à l'Etat la tâche de créer les conditions qui favorisent l'expansion de la libre initiative, pourvu qu'il n'y ait pas de danger pour le bien commun qui conseille l'intervention directe des pouvoirs publics.

Elle garde toutefois une certaine méfiance envers les nationalisations, car elle craint une trop grande expansion du secteur public. En effet, si celui-ci devait arriver à comprendre la majorité des entreprises, on aboutirait au collectivisme qu'elle désapprouve.

Facteurs économiques

Des raisons d'ordre économique ont contribué aussi à l'extension du secteur public.

Aider l'économie privée, en coordonner les initiatives, augmenter la production, distribuer les ressources financières selon

(1) PIE XII: Lettre au président de la XXXIX^e Semaine Sociale de France sur le thème « *Croissance et répartition du revenu national* » (7 juillet 1952).

(2) Leçon du Prof. A. DE MARCO sur « *La limite du profit* » à la Semaine Sociale d'Italie (25 septembre 1956): ...« L'azione dello Stato è insostituibile nel campo degli investimenti e del credito allo scopo di distribuire capitali fra i vari impieghi in modo che affluiscano ai settori produttivi dove non andrebbero spontaneamente... Principale compito dello Stato è di rimuovere gli ostacoli che impediscono al mercato di agire favorevolmente nell'interesse dei consumatori, cercando di eliminare le formazioni monopolistiche in grado di manovrare la produzione e la vendita a vantaggio di categorie e di gruppi, od almeno di controllarle efficacemente, sostituendosi ad esse nel caso non vi sia altro modo di tutelare i predetti interessi, segnatamente nei settori dove si producono beni di prima utilità ».

les nécessités de la production, sont des facteurs qui visent au développement de l'économie nationale.

Se substituer, le cas échéant, aux monopoles privés, surtout dans les secteurs de production de biens de première nécessité, est en même temps un motif économique et social qui vise à la tutelle des intérêts des consommateurs, donc du peuple.

Le premier groupe de facteurs ci-dessus mentionnés causa :

- a) les nationalisations-remède effectuées pour maintenir en vie des organismes en crise qui, faute de l'intervention de l'Etat, auraient dû cesser leur activité, ou pour permettre la rationalisation sur une échelle nationale de certaines industries, ou encore pour éviter que des ressources naturelles susceptibles d'épuisement, ne soient soumises à une exploitation telle que l'intérêt futur du pays en soit compromis ;
- b) la constitution d'organismes publics en vue de coordonner l'activité de certaines entreprises privées concurrentes et complémentaires comme les transports ;
- c) les nationalisations effectuées pour remédier à l'insuffisance de l'initiative privée, par la création de la part de l'Etat :
 - d'entreprises qui exigent un long délai avant de devenir rentables et qui en conséquence n'exercent pas d'attrait sur les capitalistes privés, surtout lorsqu'elles se réfèrent à la production de biens que le pays doit importer ;
 - d'entreprises qui courent des risques jugés par les particuliers trop grands par rapport aux probabilités de succès, surtout lorsqu'elles concernent l'exploitation des ressources naturelles du pays ;
 - d'entreprises-pilote et d'entreprises-modèle qui prennent à leur charge les risques et les frais de première organisation de certains établissements destinés à servir d'exemple et à favoriser le développement des industries privées du même type ;
 - d'entreprises de grande envergure que les particuliers ne pourraient pas créer eux-mêmes, faute de grands capitaux nécessaires, surtout dans les pays sous-développés ;
- d) la création d'un fort secteur public financier afin de diriger les capitaux disponibles d'après les besoins de certaines productions.

L'intervention de l'Etat dans la lutte contre les monopoles privés, afin de défendre les intérêts des consommateurs est désormais un problème qui préoccupe tous les gouvernements. Bien que sa solution ne soit pas forcément la nationalisation des entreprises qui exercent les monopoles mêmes, celle-ci a été souvent choisie. On a ainsi assisté à la constitution de nombreux monopoles publics qui, tout en présentant les avantages économiques des monopoles privés, ne s'inspirent pas des intérêts particuliers comme ces derniers, mais de l'intérêt général de la collectivité.

On réalise aussi la défense des intérêts des consommateurs par la création d'entreprises-témoin d'économie publique. Celles-ci permettent surtout de contrôler les conditions de vente des entreprises privées du même genre, qui, à leur tour, exercent une influence favorable sur la marche économique des premières.

Si les facteurs ci-dessus mentionnés expliquent le développement du secteur public, ceci n'implique pas que d'autres solutions bien étudiées et appliquées auraient pu parfois conserver les entreprises intéressées au secteur privé, avec des résultats peut-être meilleurs que ceux qui ont été obtenus par leur nationalisation.

On a parfois signalé la nécessité de transférer certaines entreprises au secteur public pour améliorer leur rendement, quoique, comme a dit Mr. E. Faure: « cet aspect est souvent laissé dans l'ombre, sans doute parce qu'en fait les quelques expériences tentées jusqu'ici se sont traduites plutôt par une diminution que par un accroissement du rendement » (1).

A ce sujet le travailliste anglais Mr. Albu écrivait qu'on ne peut affirmer que la nationalisation ait atteint le but de rendre un plus grand service aux consommateurs par une amélioration du rendement (2).

Facteurs sociaux

Parmi les moyens de rehausser le niveau de vie de la population d'un pays — surtout s'il s'agit d'un pays pauvre, — un des plus

(1) E. FAURE: *Ouvrage cité*.

(2) A. ALBU: *L'organizzazione dell'industria* dans « New Fabian Essays », London, 1952. Traduction italienne par Mr. Baffi, Milan, 1953.

efficaces est certainement celui de réduire le prix des services d'utilité générale, tels que les transports publics, le gaz, l'électricité, l'eau potable, c'est-à-dire de ceux qu'on appelle habituellement les services publics.

Cette diminution de prix et l'amélioration de la qualité de ces services ont été recherchées le plus souvent par leur transfert au secteur public, de telle façon que la dénomination de service public soit parfois considérée comme se référant exclusivement à des entreprises appartenant aux pouvoirs publics.

Ainsi Mr. Luchaire écrit: « Le service public est celui qu'assure une collectivité publique parce qu'il ne pourrait être assuré convenablement par d'autres moyens » (1).

De son côté, Mr. Waline affirme que le mot « nationalisation » peut être employé pour désigner « la transformation en service public d'une entreprise jusqu'alors privée (2) et ne place aucune limitation au genre d'entreprises auxquelles cette définition peut être appliquée.

Enfin Mr. Jèze dans ses « Principes généraux du droit administratif » dit que le service public s'appelle national, départemental, ou communal selon que les frais de ce service grèvent l'Etat, les départements ou les communes (3).

Probablement ces définitions se réfèrent à l'origine des entreprises, plutôt qu'au but poursuivi par elles.

L'expression « service public » peut être employée plus opportunément pour indiquer un organisme nécessaire au déroulement ordonné et régulier de la vie de la communauté, organisme qui assure un service correspondant à une nécessité réelle de la totalité ou d'une grande partie de la population et cela indépendamment de son appartenance au secteur public ou privé.

En tout cas, il est aujourd'hui considéré comme normal, en Europe tout au moins, que les services publics soient gérés par les autorités centrales ou locales. L'importance de ce fait dans le développement du secteur public est d'autant plus grande que

(1) F. LUCHAIRE: *Le statut des entreprises publiques* - Revue de droit social, juillet - août, 1947.

(2) M. WALINE: *Ouvrage cité*.

(3) Cité par F. DANESI dans « *Gli Istituti di credito parastatali in Italia* », Bologna, 1933.

des services toujours plus variés sont considérés comme étant des services publics.

A ce propos, il faut remarquer que la nationalisation d'un service public permet aussi d'atteindre un autre but social en changeant la méthode d'imputation de ses frais vis-à-vis des usagers. Il est en effet possible d'envisager une exploitation basée sur un prix de vente inférieur au prix de revient, le déficit étant comblé par le Trésor.

Si la demande est inélastique le coût total pour la collectivité nationale sera le même, mais les classes économiquement faibles, qui d'habitude sont les moins imposées, en supporteront une partie moindre.

Dans le cas contraire, l'accroissement de la demande dû à la diminution du prix de vente, obligera la collectivité nationale à consacrer à cette exploitation une partie des facteurs de production qui aurait pu être plus utilement employée dans d'autres domaines.

Il s'ensuivra un appauvrissement de la nation égal à la différence qui sépare la rentabilité marginale des facteurs de production ainsi utilisés de celle qu'ils auraient eue s'ils avaient été destinés à d'autres emplois.

D'autres causes d'ordre social qui ont favorisé l'extension du secteur public sont :

— le transfert d'entreprises à l'Etat pour mettre fin à « l'exploitation des travailleurs » par une augmentation des salaires et par d'autres améliorations des conditions de travail. Ceci a créé souvent des situations critiques pour les entreprises nationalisées, par suite des prix de revient trop élevés, par rapport à la concurrence privée ; les mêmes situations critiques ont été remarquées lorsqu'on a transféré à l'Etat des entreprises pour éviter le chômage de leur personnel (1) ;

— la création d'entreprises de la part de l'Etat en des régions sous-développées dans le but de rehausser le niveau de vie de leur population. D'habitude ces entreprises sont déficitaires car il n'existe pas dans ces régions de conditions économiques fa-

(1) Cela s'est produit plus particulièrement en Italie dans l'industrie mécanique, où, encore récemment, on a transféré au secteur public, sous le contrôle de l'ENI, la société anonyme « Nuova Pignone » surtout pour éviter le chômage de plusieurs milliers d'ouvriers de Florence.

vorables pour leur viabilité, ce qui justifie l'absence du capital privé.

Enfin un facteur social prééminent pour le développement des nationalisations est certainement la recherche du plein emploi.

Une telle politique demande un contrôle effectif de la monnaie et du crédit, ce qui peut être grandement facilité par la nationalisation des banques et de certaines industries de base. Elle accompagne souvent des mesures de planification économique de façon à rendre plus aisée la mise en œuvre de la politique envisagée.

Facteurs politiques

L'expansion du secteur public a été aussi favorisée par des raisons d'ordre politique, soit internationales, soit internes, découlant souvent de l'idéologie même des partis au pouvoir (1).

Parmi les facteurs de caractère extérieur, le plus important est sans doute celui de la défense.

Il y a bien souvent des entreprises privées intéressées directement ou indirectement à la défense du pays, dont l'exploitation très rentable en temps de guerre, devient déficitaire en période de paix, sans qu'il soit possible de pourvoir à la transformation de leur production.

Toutefois l'État, pour être en condition de faire face à toute éventualité, peut avoir intérêt à ce que l'exploitation de telles entreprises ne soit pas abandonnée. Dans ce cas il peut recourir à différentes méthodes pour les maintenir en activité : subventions, primes, protection douanière, etc.

Tous ces systèmes peuvent atteindre le résultat escompté, mais quelle que soit la solution adoptée, on rencontre de fortes oppositions dans l'opinion publique.

On peut justifier les sommes payées à ces entreprises, en raison du service extraordinaire qu'elles rendent à la nation en augmentant le coefficient de sécurité. Mais, puisque ces paiements doivent être effectués au moyen des deniers publics prélevés

(1) Voir page 22

grâce aux impôts, les contribuables sont plus disposés à considérer ces paiements comme un cadeau de l'Etat à un groupe privilégié plus ou moins parasite de la nation, plutôt qu'une contrepartie de l'accroissement de la sécurité nationale.

De plus, il faut verser à ces entreprises des sommes telles, qu'elles permettent non seulement la couverture des frais, mais aussi la rémunération des capitaux investis dans celles-ci par les particuliers.

Tout le monde connaît en outre les raisons morales qui sont invoquées contre la gestion privée des entreprises d'armements : on les accuse de tirer de gros profits, d'entretenir une psychose de guerre, de développer des intérêts privés contraires aux intérêts nationaux, d'armer l'ennemi de demain, etc...

Dans le but d'éviter ou de réduire ces oppositions les gouvernements préfèrent recourir à la nationalisation de ces entreprises, surtout parce que la collectivité est mieux disposée à financer un organisme public qu'une entreprise privée.

Un autre facteur politique du développement des nationalisations est l'autarcie.

Lorsqu'un gouvernement, pour cause de guerre ou pour d'autres motifs, est obligé de diminuer fortement les possibilités d'échanges internationaux, il doit chercher à produire des biens aptes à remplacer ceux qui viennent à manquer, surtout si la diminution concerne l'importation de matières premières, ou de produits de première utilité.

Evidemment il s'agira de produits de qualité inférieure ou plus chers que ceux qu'ils doivent remplacer, produits qui par ailleurs ne seront plus recherchés par les consommateurs dès que la situation sera redevenue normale.

En conséquence, à cause de cet état provisoire, les entreprises autarciques n'exercent pas trop d'attrait pour les capitaux privés, d'où la nécessité d'une intervention de l'Etat dans ce secteur.

D'habitude, lors du retour à une situation normale, les organismes autarciques, n'étant pas viables du point de vue économique, sont destinés à disparaître.

Parmi les plus importantes — quoique exceptionnelles — raisons politiques internes de développement du secteur public, il faut mentionner les nationalisations effectuées à titre de sanction

contre la ligne politique suivie par certaines entreprises privées, jugée contraire à l'intérêt de la nation dans des moments critiques pour celle-ci.

Il faut en outre remarquer que, malheureusement, les partis politiques ont parfois vu dans les nationalisations un moyen d'accroître leur pouvoir. Ils ont en effet souvent cherché à placer dans les entreprises nationalisées des hommes soumis à leurs directives, ou leurs « grands électeurs ».

Ainsi on a vu, à la direction de ces entreprises, des personnes choisies plus en raison de leurs idées politiques que de leur compétence réelle, transformer parfois ces organismes en de véritables fiefs de parti.

Ce système, qui soumet aux influences politiques les entreprises nationalisées, ne peut que nuire à la bonne administration de celles-ci en justifiant l'opposition des adversaires des nationalisations.

A ce propos, il peut être intéressant de remarquer que les pays à régime totalitaire se sont montrés particulièrement attirés par ce système qui permet de joindre le pouvoir économique au pouvoir politique du parti au gouvernement.

Facteurs techniques

Des causes techniques ont, elles aussi, joué leur rôle dans le développement du secteur public.

On les a souvent invoquées pour mieux soutenir, avec d'autres raisons favorables, le passage à l'Etat de certaines industries, et, dans certains cas, elles ont été déterminantes du transfert d'entreprises aux pouvoirs publics.

Ainsi l'évolution de la technique a obligé parfois les autorités publiques à racheter des concessions ou des compagnies privées concessionnaires de monopoles de services publics, parce qu'elles refusaient d'appliquer à leurs exploitations des perfectionnements techniques onéreux mais susceptibles d'apporter de réels avantages aux consommateurs.

Ceci se vérifia surtout sur le plan local, lors de la transformation de l'éclairage au gaz en éclairage électrique, qui ren-

contra l'opposition des compagnies gazières concessionnaires de l'éclairage des villes sous le régime du monopole.

D'autres fois on a invoqué le danger de rester sans électricité, sans gaz et sans autres produits non accumulables, en cas de grève ou de lock-out, pour demander le transfert des entreprises correspondantes à l'Etat parce qu'il serait plus facile à celui-ci d'éviter les interruptions de travail dues aux causes susdites.

On peut objecter que, en ce qui concerne le lock-out, l'Etat peut, par une législation sévère, l'interdire aux exploitants privés des services de première nécessité; quant aux grèves, on ne voit pas trop bien quels motifs permettraient de les exclure « a priori » dans les entreprises publiques.

On a aussi réclamé le passage au secteur public de la gestion de certaines entreprises en raison de leur caractère subsidiaire d'autres qui appartiennent déjà à l'Etat.

C'est le cas des téléphones, dont l'exploitation pourrait être partiellement fusionnée avec celle des postes et télégraphes.

En effet, dans la plupart des villages et des petites villes, l'Etat n'aurait pas besoin d'établir des organismes spéciaux pour exploiter ce service, le personnel et le bureau des postes et télégraphes étant en mesure de s'en occuper; en conséquence il pourrait exercer cette industrie à moindres frais.

* * *

Tous ces facteurs et d'autres de moindre importance ont exercé une influence décisive dans le développement du secteur public des pays de l'Europe occidentale et particulièrement de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie.

Ce phénomène a pris, dans ces pays, des formes diverses qui ne dérivent pas seulement de la différence des buts que se proposaient les gouvernements lorsqu'ils décidaient d'assumer la gestion de certaines entreprises, mais aussi de la forme juridique qu'ils donnèrent à celles-ci.

Quoique ici on étudie seulement les nationalisations, c'est-à-dire les entreprises qui dépendent du pouvoir public le plus élevé, il faut considérer que la plus ou moins grande importance du secteur public est liée aussi aux entreprises appartenant aux

autres pouvoirs publics : villes, départements, régions, etc..., qui sont intervenus, eux aussi, pour soustraire des entreprises au secteur privé.

Plus récemment, dans l'après-guerre, les nationalisations s'accompagnent souvent de programmes de planification.

On réalise ainsi la conception d'une économie mixte qui implique la coexistence d'un important secteur public nationalisé à côté d'un secteur privé également important.

Ceci donne à la collectivité de nouvelles possibilités de progrès qui seront d'autant plus faciles à réaliser que les facteurs économiques et sociaux prévaudront plus nettement sur les influences idéologiques et politiques.

CHAPITRE PREMIER

LA FRANCE

§ 1 - GÉNÉRALITÉS

En France, l'idée de nationalisation n'est sûrement pas une nouveauté de ce siècle. Il est vrai qu'elle n'avait pas, dans le passé, fait l'objet d'études théoriques approfondies et que le mot de « nationalisation » lui-même n'a que des origines assez récentes.

Mais les industries nationalisées ont une longue histoire dans la réalité et dans la pratique française.

Quand Louis XIV transféra les ouvriers tapissiers, que le Ministre Fouquet avait réunis à Moincy, dans la manufacture qu'il avait créée aux Gobelins, il menait à bon terme, probablement sans s'en rendre compte, une nationalisation. Les manufactures créées plus tard par le gouvernement royal, surtout sous l'impulsion de Colbert et de ses doctrines, peuvent être, elles aussi, considérées comme des ancêtres des nationalisations modernes. Celles-ci peuvent se classer de plusieurs manières selon que l'on considère le secteur de production, la forme d'organisation, les causes qui les ont provoquées, ou l'époque qui les vit naître.

A la variation dans une classification, correspond souvent le changement dans une autre; ainsi les différentes formes de structure organique sont en général liées à l'époque à laquelle elles se produisirent.

Bien qu'on n'ait pas étudié toutes les entreprises dans lesquelles s'est vérifiée l'intervention de l'Etat, on peut dire que presque tous les secteurs de l'économie française y sont représentés.

Dans celui des transports, ceux par rail sont confiés en très grande partie à la Société Nationale des Chemins de Fer; les transports maritimes sont effectués entre autres par trois grandes sociétés du domaine public qui contrôlent la moitié environ du tonnage marchand; Air France est une société contrôlée par l'Etat; enfin les transports en commun de la région parisienne sont eux aussi aux mains de l'Etat.

Dans le secteur chimique, l'Etat possède l'Office National Industriel de l'Azote, il participe en outre à la Compagnie Générale d'Hydrogénation et de Synthèse et à d'autres de moindre importance.

Le secteur minier trouve, à côté de l'Office des Mines domaniales de potasse d'Alsace, des participations de l'Etat dans des compagnies consacrées à la recherche et à l'exploitation de gisements pétrolifères, la Régie Autonome des Pétroles et le Bureau de Recherches du Pétrole.

Le secteur des armements comprend plusieurs sociétés de l'Etat créées pour la fabrication de matériel d'armement, pour la construction de moteurs d'avions et pour les constructions aéronautiques.

Le secteur de l'énergie est presque entièrement aux mains de l'Etat au moyen des Charbonnages de France, du Gaz de France, et de l'Electricité de France, trois établissements publics nationaux qui contrôlent des établissements publics régionaux qui desservent tout le pays.

Dans le secteur financier l'activité des sociétés nationalisées est prépondérante. La Banque de France, les quatre plus grandes banques de dépôts et trente-quatre des plus grandes compagnies d'assurances appartiennent à l'Etat, qui jouit aussi du droit de contrôle sur les banques d'affaires privées.

Le secteur de l'information a vu la nationalisation de l'Agence Havas (branche information) et la constitution de l'Agence France Presse, la nationalisation de la radiodiffusion et d'une partie de la presse.

Les secteurs de la sidérurgie et de la mécanique sont représentés par la Régie Nationale des Usines Renault.

Enfin, les entreprises nationalisées françaises possèdent, à leur tour, des participations dans de nombreuses sociétés anonymes et dans d'autres secteurs, ce qui n'est pas sans augmenter considérablement l'importance du domaine public français (1).

* * *

On peut, avant tout, remarquer qu'en France chaque entreprise transférée au secteur public national constitue un cas particulier et, en voulant les classifier, on se trouve en face d'une grande diversité de formules d'organisation.

Si on exclut les entreprises organisées en dépendance directe de l'administration de l'Etat dont elles font partie intégrante, comme les arsenaux, les interventions de l'Etat s'effectuent :

- en organisant sous forme autonome des entreprises avec un bilan propre annexé au bilan de l'Etat,
- par la création d'« **offices** »,
- par la prise de participations dans des sociétés anonymes (**sociétés d'économie mixte**),
- moyennant le rachat du capital entier des sociétés anonymes (**sociétés nationalisées**),

(1) Il faudrait également rappeler le secteur manufacturier qui comprend les manufactures nationales des Gobelins et de Beauvais pour la fabrication de la tapisserie, celles de Sèvres pour la production de la porcelaine, ainsi que l'administration des monnaies et médailles, toutes gérées directement par des organismes de l'Etat, et parmi les autres secteurs déjà cités, l'Office National d'études et de recherches aéronautiques, la Société Centrale de recherches aéronautiques, la Société française des transports pétroliers, la Société des transports pétroliers par « pipe-line » et plusieurs autres sociétés dans lesquelles l'Etat a des participations minoritaires.

- en constituant des organismes ayant personnalité morale (établissements publics de caractère industriel et commercial et établissements publics nationalisés) (1).

- (1) Les interventions de l'Etat se manifestèrent aussi dans la participation au capital de certaines entreprises constituées en sociétés anonymes « *ayant fait appel au concours financier de l'Etat* ». Elles se confondent avec les « sociétés d'économie mixte » bien que certains auteurs, comme le Dalloz dans son Nouveau répertoire de droit (Paris 1950), veuille attribuer cette dénomination seulement à celles qui gèrent des services publics.

Ces sociétés sont réglées par le décret du 30 octobre 1935 et par la loi du 25 juillet 1949 qui prévoient que :

- Des places dans le conseil d'administration sont réservées aux délégués de l'Etat proportionnellement à la participation de celui-ci, avec un minimum de deux membres et un maximum des 2/3 des membres du conseil, ceci dans le cas où l'apport de l'Etat est égal à 10% au moins (Chenot — l'Organisation économique de l'Etat); le pouvoir et la durée du mandat de ces administrateurs sont les mêmes que ceux des administrateurs ordinaires.
- Le ministre des finances nomme des « agents » chargés du contrôle financier de ces entreprises; ces « agents » doivent participer aux séances du conseil d'administration et de l'assemblée générale; ils ont pouvoir de s'opposer aux décisions qui portent atteinte aux intérêts financiers et aux droits de l'Etat.
- Ces entreprises peuvent être soumises aux vérifications de l'Inspection générale des finances.
- Leurs comptes d'exploitation et bilans sont soumis à l'examen d'une commission nommée par le ministre des finances.

L'Etat intervient aussi dans les « *sociétés nationales d'investissement* ». Ce sont des sociétés anonymes réglées par l'ordonnance du 2 novembre 1945 et le décret du 30 octobre 1948, au capital social minimum de 250 millions de francs. Leur création est provoquée par le ministre des finances; leurs statuts doivent être approuvés par décret en Conseil d'Etat; à la constitution de ces sociétés peuvent seuls participer, outre l'Etat, la « Caisse des dépôts et consignations », les personnes morales de droit public et les « établissements de crédit à statut spécial ». Leurs conseils d'administration comprennent 12 membres dont 6 sont élus par l'assemblée générale des actionnaires et 6 sont désignés par le ministre des finances. La nomination du président du conseil d'administration et celle du directeur général sont faites par le conseil et soumises à l'agrément du ministre des finances. Enfin, mention est faite des « *sociétés constituées entre organismes étatisés* » qui ont été créées sans participation directe de l'Etat à la différence des précédentes, mais desquelles peuvent faire partie seulement certains organismes appartenant à l'Etat ou placés sous sa dépendance immédiate. L'Etat approuve les statuts de ces sociétés, en nomme les administrateurs et s'y fait représenter par un commissaire du gouvernement. En sont un exemple: la Banque Française du Commerce Extérieur et la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur créées respectivement pour financer ou garantir les opérations d'exportation.

(Tiré de DALLOZ - *Nouveau répertoire de droit*, Paris, 1950).

Le nom « **office** » a été attribué aux organismes administratifs qui gèrent deux entreprises prises en charge par l'Etat après la première guerre mondiale au compte réparations (1).

La structure de ces organismes est un mélange de règles propres aux sociétés anonymes avec d'autres particulières aux régies directes de l'Etat. L'« office » a un caractère industriel et commercial; il possède la personnalité morale et jouit de l'autonomie financière; son activité économique et financière est soumise au contrôle d'un contrôleur d'Etat (2).

On appelle « **société d'économie mixte** » une société anonyme de type spécial, dans laquelle à côté d'actionnaires privés on trouve l'Etat, actionnaire lui aussi. Dans ces sociétés les règles de droit commun des sociétés anonymes sont partiellement modifiées pour permettre l'ingérence de l'Etat.

Chaque « société d'économie mixte » fait l'objet d'un statut spécial qui la crée et précise les dérogations apportées à la législation habituelle des sociétés anonymes; les règles de celle-ci sont appliquées pour ce qui n'a pas été modifié.

Dans ce type de société des places dans le conseil d'administration sont réservées aux administrateurs désignés par l'Etat; leur pouvoir et la durée de leur mandat sont les mêmes que ceux des autres administrateurs (3).

Dans les assemblées générales l'Etat vote selon le nombre d'actions qu'il possède. L'assemblée ne peut pas voter des modifications au statut qui porteraient atteinte aux droits de l'Etat.

Le contrôle des comptes, quand l'Etat possède la majorité du capital social, est effectué par une « commission de vérification des comptes », présidée par un « président de chambre » à la Cour des comptes (4); là où l'Etat possède une participation

(1) Office National Industriel de l'Azote (ONIA); Office des Mines domaniales de potasse d'Alsace (MDPA).

(2) Le nom « Office » a été aussi attribué plus tard à d'autres organismes qui n'ont pas les mêmes caractéristiques.

(3) Cf. page 42, note 1.

(4) La « commission de vérification des comptes » a été instituée par la loi du 6 janvier 1948 qui en prévoit la création pour contrôler les comptes des « sociétés d'économie mixte » dans lesquelles l'Etat possède au moins la majorité du capital social, des « sociétés nationalisées », des « établissements publics de caractère industriel et commercial » et des « établissements publics nationalisés ».

Elle est présidée par un président de chambre à la Cour des comptes et pour l'examen des comptes elle se divise en sections comprenant chacune trois magistrats de la Cour des comptes et un représentant du ministère des finances et du ministère chargé des affaires économiques.

minoritaire sont appliqués les contrôles prévus par le décret du 30 octobre 1935 sur les sociétés « ayant fait appel au concours financier de l'Etat » (voir note 1, page 42). Certaines « sociétés d'économie mixte » ont été aussi soumises à d'autres contrôles (1).

Lorsque toutes les actions constituant le capital social d'une société anonyme appartiennent à l'Etat, cette société est appelée **« société nationalisée »**.

Evidemment, lorsque l'Etat est l'unique actionnaire, cette société anonyme n'en a plus que le nom et l'apparence.

On peut même se demander, au point de vue du droit, s'il peut y avoir une société d'une seule personne. En général, il est admis que la personnalité morale d'une société par actions devient une fiction lorsque toutes les actions se trouvent réunies en une seule main. La « société nationalisée » conserve tous les organes et suit toutes les règles prévues par la législation sur les sociétés anonymes, mais les fonctions de l'assemblée générale sont attribuées à d'autres organes et le contrôle des comptes est effectué par la « commission de vérification des comptes » (2).

Bien qu'il soit difficile de donner une définition exacte de l'« établissement public » (3) — dénomination de laquelle dérive celle d'« établissement public de caractère industriel et commercial » et celle d'« établissement public nationalisé » — on peut dire qu'il est une entreprise ayant personnalité morale avec autonomie financière créée pour gérer un service public.

L'« établissement public de caractère industriel et commercial » est réglé par le décret du 15 décembre 1934 complété par des lois successives qui ont posé ces principes :

- il est constitué en personnalité morale et jouit de l'autonomie financière ;
- son caractère l'amène à effectuer des actes de commerce normaux ;
- il est dirigé par un directeur général ou par un président-directeur général et par un conseil d'administration ;

(1) Cf. pages 71 et 72.

(2) Voir page 43, note 4.

(3) R. DRAGO — *Les crises de la notion d'« Etablissement public »* - Paris, 1948. cfr. aussi PAUL DUEZ ET GUY DEBEYRE — *Traité de droit administratif* - Paris, 1952; et MARCEL WALINE — *Traité élémentaire de droit administratif* - Paris, 1952.

- le président du conseil et le directeur général sont désignés par le conseil et nommés par décret;
- le conseil doit présenter un budget et un bilan annuels à l'approbation du ministre des finances et des ministres techniquement intéressés;
- la comptabilité et les écritures doivent être tenues suivant les règles et les usages du commerce;
- le chef de la comptabilité est nommé par décret; sa gestion reste soumise aux vérifications de l'Inspection générale des finances et au contrôle de la Cour des comptes; d'après la loi du 6 janvier 1948 elle est soumise au contrôle de la « commission de vérification des comptes » (1);
- un contrôleur d'Etat est attaché à chaque « établissement ».

L'« **établissement public nationalisé** » est « une nouvelle variété d'institution à but économique gérée par l'Etat » (2) créée après la deuxième guerre mondiale.

Dans les textes des lois concernant la constitution des « établissements publics nationalisés » on peut déceler des règles communes :

- ils doivent suivre dans leur gestion financière et comptable les règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales;
- ils doivent employer les moyens de crédit habituels dans la gestion des entreprises privées, pour faire face à leurs besoins courants;
- ils sont dirigés par un conseil d'administration et un directeur général;
- le conseil d'administration comprend des représentants de l'Etat, des usagers et du personnel. Tous les membres du conseil sont nommés par décret (sur proposition des groupements intéressés pour les représentants des usagers et du personnel);
- le directeur général est nommé lui aussi par décret sur proposition du conseil d'administration; il doit, entre autres choses, préparer un état de prévision des recettes et des dépenses qui, après avoir été arrêté par le conseil, doit être présenté à l'approbation du ministre;

(1) Voir page 43, note 4.

(2) PAUL DUEZ ET GUY DEBEYRE - *Traité de droit administratif* - Paris, 1952, déjà cité.

- ces établissements sont soumis au contrôle des commissaires aux comptes; ces derniers doivent exercer leurs fonctions comme auprès des sociétés par actions;
- ils sont soumis aussi au contrôle de la « commission de vérification des comptes » (1);
- ils peuvent être soumis à des commissions d'enquête créées par arrêté ministériel et jouissant de pouvoirs d'investigation très étendus;
- ils sont obligés à produire périodiquement des renseignements au ministre sur leur gestion économique et financière;
- le bilan, le rapport de gestion du conseil d'administration et le rapport des commissaires aux comptes doivent être soumis au contrôle du Parlement.

Il faut remarquer que les voies d'exécution de droit commun sont permises contre ces organismes.

* * *

Si l'on considère l'influence que la politique a eue en France dans les nationalisations, on peut diviser les entreprises nationalisées en deux grandes catégories:

— Celles où l'intervention de l'Etat est due principalement à des raisons économiques, de coordination, etc..., mais pour lesquelles la politique ne joua pas un grand rôle; c'est le cas des chemins de fer, des usines d'azote, des mines de potasse, de l'exploitation du Rhône et des transports.

— Celles qui ont été nationalisées surtout pour atteindre les buts politiques du Front populaire, ou du Comité de Libération Nationale (CLN) formé par les partis de la résistance, comme cela se vérifia dans le domaine des fabrications de guerre, des charbonnages, du gaz, de l'électricité, des assurances, des banques, des informations et des usines Renault.

En outre, les interventions de l'Etat dans certaines entreprises énumérées dans la première catégorie, n'ayant pas été jugées suffisantes selon les programmes politiques du Front populaire ou du CLN, furent reconsidérées et leur organisation modifiée, comme

(1) Voir page 43, note 4.

ce fut le cas pour les chemins de fer, les mines de potasse, et les transports. Même la Banque de France et la radio, pour lesquelles l'intervention de l'Etat en 1936 avait été due au Front populaire, n'échappèrent pas à cette révision politique de l'après-guerre.

* * *

Ces nationalisations se sont développées par vagues successives. La première suivit la guerre de 1914-18; la deuxième fut la conséquence de l'arrivée au pouvoir du Front populaire après la grande crise; et la troisième — la plus importante — suivit la dernière guerre. Il y a aussi d'autres interventions de l'Etat qui se réalisèrent en dehors de ces trois groupes. Parmi elles, on peut signaler notamment la nationalisation de la Compagnie des chemins de fer de l'Ouest (loi du 13 juillet 1908) qui précéda la première guerre mondiale.

§ 2 - LES CHEMINS DE FER

La loi du 13 juillet 1908 n'était pas la première intervention de l'Etat dans l'organisation des chemins de fer, car il y avait plus d'un demi-siècle qu'il intervenait en cette matière, par des règlements de police et autres et les cahiers des charges imposés aux concessionnaires. La Compagnie des chemins de fer de l'Ouest, que concernait cette loi, n'était d'ailleurs pas la première à tomber sous le contrôle public, la loi du 18 mai 1878 ayant permis les premiers rachats de chemins de fer. Cette loi en confiait l'exploitation au ministre des travaux publics qui devait les gérer de la façon la moins onéreuse pour le Trésor. Le décret du 10 décembre 1895 chargeait de l'administration du réseau de l'Etat un directeur nommé par décret et responsable directement devant le ministre; à ses côtés se trouvait un Conseil du réseau de l'Etat au pouvoir consultatif. Les agents supérieurs étaient nommés, promus ou révoqués par le ministre sur proposition du directeur qui, lui, avait les mêmes pouvoirs pour les autres agents. Des arrêtés ministériels fixaient les salaires et les primes à payer aux agents de la compagnie.

La loi du 29 décembre 1882 décida que le budget des chemins de fer de l'Etat serait rattaché comme budget annexe à celui de l'Etat et, de ce fait, soumis à l'approbation du pouvoir législatif. Toutefois les dépenses d'établissement ainsi que celles pour l'exécution des travaux de superstructure n'étaient pas comprises dans ce budget. Les charges qui découlaient des premières étaient englobées dans la dette publique ; celles dérivées des secondes dans le budget des travaux publics.

L'administration des chemins de fer de l'Etat possédait une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat et comme entrepreneur de transports elle était soumise à la juridiction commerciale privée. Mais, en dehors de ce cas, elle devait être considérée comme une administration publique. L'organisation de l'administration des chemins de fer de l'Etat dépendait, elle aussi, du ministre (1). La réponse apportée au dilemme qui se pose à toute entreprise nationalisée, à savoir : commerce ou administration, était donc bien « administration ». A cette époque l'Etat n'avait pas encore débordé du cadre d'entrepreneur des services publics essentiels : police, justice, défense et communications postales (nationalisées depuis l'âge romain) et se trouvant en face d'une entreprise commerciale, il ne pouvait donc que l'organiser d'une façon très administrative.

Trois solutions peuvent être apportées au problème que pose l'industrie des transports par chemin de fer : confier cette industrie entièrement à l'initiative privée, ou bien à l'initiative publique, ou encore la concéder à des sociétés privées tout en ménageant une certaine intervention de l'Etat. Celle-ci a pour objet soit de financer ou de subventionner la construction des lignes, soit d'accorder des subsides afin d'en faciliter l'exploitation, ou enfin pour garantir un dividende minimum aux porteurs d'actions des compagnies. C'est la troisième solution qui fut adoptée en France jusqu'en 1878. A ce moment, avec le rachat par l'Etat de certaines lignes plus ou moins rentables, la deuxième solution commença de s'imposer. Le rachat de la Compagnie des chemins

(1) L'organisation administrative des services était fixée par des arrêtés du ministre des travaux publics pris sur avis conforme du ministre des finances. Décret du 26-12-1908, art. 3 ; cf. Journal officiel de la R. F. du 29-12-1908.

de fer de l'Ouest devait raffermir cette tendance, portant le réseau de la compagnie d'Etat à environ 9000 km., auxquels 1000 autres devaient bientôt s'ajouter, grâce au rachat de certaines lignes de la Compagnie des chemins de fer d'Orléans.

Cela plaçait sous la gestion directe de l'Etat 25% environ du réseau français.

La loi du 18 décembre 1908 confia au réseau des chemins de fer de l'Etat l'administration du réseau de l'Ouest. Le budget de cette importante compagnie devait toutefois rester séparé de celui de l'administration des chemins de fer de l'Etat; mais cette loi n'avait qu'une valeur transitoire et ne devait rester en vigueur que jusqu'au moment où une nouvelle loi « réglerait l'organisation et l'administration définitives » de la nouvelle acquisition de l'Etat (1).

Le prix à payer pour le rachat fut fixé à l'amiable entre la compagnie et le représentant du gouvernement. Cela se fit d'ailleurs en tenant compte du fait que le cahier des charges modèle (2) imposé aux compagnies de chemins de fer d'intérêt général stipulait que, dans une telle éventualité, le prix à payer par l'Etat serait calculé d'après le principe suivant :

Le rachat devait se faire en payant à la compagnie, jusqu'à l'expiration de la concession originale, des annuités égales au cinquième du total des revenus nets de la compagnie pendant les sept dernières années diminué du revenu net des deux années pendant lesquelles il avait été le plus bas.

Dans le calcul des revenus de la compagnie était inclus le montant payé par l'Etat pour la subventionner afin qu'elle puisse payer à ses actionnaires le dividende minimum garanti par la loi. A cette somme il fallait ajouter un montant égal à celui que la compagnie devait payer pour le service des intérêts et l'amortissement de ses emprunts.

La loi du 13 juillet 1911, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice de cette même année, statuait dans ses articles 41-71 sur l'organisation à donner à la Compagnie des chemins de fer de l'Ouest, ainsi que sur la réorganisation de l'ancien réseau de l'Etat.

(1) Art. 1 de la loi, (Journal officiel de la R. F. du 19-12-1908).

(2) Cahier des charges modèle annexé à la loi du 4 décembre 1875.

Une organisation unique, jouissant de la personnalité civile et placée sous l'autorité du ministre des travaux publics, devait administrer les deux réseaux. Du fait que l'on reconnaissait aux réseaux une personnalité juridique propre, il fallait leur reconnaître une certaine autonomie administrative. Puisqu'ils appartenaient à l'Etat, le Parlement, administrateur des deniers publics, devait les contrôler d'assez près et, en conséquence, leur budget devait être rattaché à celui de l'Etat et approuvé par les Chambres qui devaient se prononcer aussi sur les crédits éventuels demandés en cours d'exercice. On imposa la présentation de deux budgets séparés pour les deux réseaux afin de pouvoir en suivre le développement respectif.

Le traitement réservé à la compagnie était sensiblement le même que celui accordé par l'Etat aux autres compagnies privées. De ce fait les tribunaux compétents pour juger les litiges possibles dans lesquels le réseau d'Etat était partie intéressée, étaient les tribunaux civils ou commerciaux habituellement compétents. Seuls les litiges concernant d'une part les dommages causés par des travaux d'intérêt public, et d'autre part les marchés passés pour l'exécution des mêmes travaux, dépendaient des tribunaux administratifs ou des conseils de préfecture.

Les Chambres, en cherchant à commercialiser et industrialiser au maximum l'administration des chemins de fer, se trouvèrent devoir résoudre un grave problème. Quel organe pouvait-on substituer au conseil d'administration?

Jusqu'en 1895, le réseau d'Etat avait été régi par un conseil d'administration nommé par différents organes gouvernementaux. Le système n'ayant pas donné de bons résultats, on augmenta l'autorité du directeur général (décret du 10-12-1895) et le conseil d'administration se limita à donner un avis sur les propositions qui lui étaient soumises par le directeur général ou le ministre.

Ce système ne donna pas non plus satisfaction. Aussi décida-t-on (1) que, seuls, seraient responsables de l'administration le directeur général et le ministre des travaux publics. Ils devaient être assistés par un conseil de réseau de 21 membres, nommés par décret sur proposition du ministre des travaux publics, dont 4

(1) Loi du 13 juillet 1911.

choisis parmi les membres des divers comités et commissions du réseau, 7 parmi les chambres de commerce et associations agricoles intéressées, et les autres parmi les membres du Conseil d'État et les fonctionnaires de certains corps spécialisés (1). Ce conseil donnait des avis sur les questions qui lui étaient soumises par le directeur ou le ministre et devait obligatoirement être consulté par eux sur certains points (art. 58). La valeur des décisions de ce conseil n'était toutefois pas absolue. En effet, le directeur pouvait recourir contre ces décisions auprès du ministre, qui pouvait les casser et, dans ce cas, statuer à la place du conseil. Ce pouvoir du ministre était d'autant plus grand qu'il pouvait refuser une décision du conseil simplement s'il la jugeait « inopportune » (2).

Les attributions du ministre étaient encore augmentées par le fait que les membres du conseil, nommés par décret sur sa proposition, restaient en charge quatre ans, tandis que le directeur et les deux sous-directeurs, nommés eux aussi par décret sur sa proposition, ne pouvaient être relevés de leurs fonctions que dans la même forme, mais aucune limite de temps n'était fixée à leur charge. Le ministre nommait en outre les chefs de service. On peut ainsi voir que l'art. 53, al. 3, qui établissait que le ministre des travaux publics était le « chef de l'administration des chemins de fer », n'était pas une formule vaine.

Pour assurer une bonne coordination des services, la loi stipulait encore (art. 62) que des réunions périodiques du directeur avec les sous-directeurs et les chefs de service devaient avoir lieu. Les procès-verbaux devaient être adressés au ministre. De même, dans les arrondissements des chemins de fer, des conférences des chefs de service locaux devaient se réunir à époques fixes ; à ces conférences devaient intervenir les représentants des autorités locales, des chambres de commerce et des autres associations intéressées, de façon à assurer une bonne coordination des services des chemins de fer avec les nécessités locales, et une certaine collaboration des usagers à la gestion.

* * *

(1) Ponts et chaussées, mines, inspecteurs des finances, etc.

(2) Cf. note remise par le ministre des travaux publics au Sénat à l'appui du texte voté par la Chambre, citée par DUVERGIER, *Collection des lois et décrets*, 1911.

A la nationalisation des chemins de fer de l'Ouest devait faire suite, entre les deux guerres, la prise en charge par l'Etat de l'ensemble du réseau français.

L'exploitation des chemins de fer concédés aux compagnies privées devait en fait se révéler une source de graves désillusions pour ceux qui avaient cru que c'était la formule la meilleure pour faire assumer par des capitalistes les risques inhérents à l'exploitation des services publics.

Au contraire, les sociétés concessionnaires des chemins de fer avaient obtenu d'abord des subventions de l'Etat, puis des garanties d'intérêts pour leurs obligations, enfin elles avaient obtenu des garanties pour leurs actions.

De cette façon, tous les risques étaient en réalité à la charge de l'Etat qui, bon an mal an, garantissait une rémunération de 6% aux actionnaires.

Ainsi le régime des concessions ne pouvait plus atteindre son but.

En effet, si la société concessionnaire était florissante, elle gardait ses bénéfices; si, au contraire, sa situation était mauvaise, l'Etat intervenait pour payer les intérêts.

Il est vrai que ces paiements étaient considérés comme des avances faites par l'Etat et remboursables, mais la situation financière des entreprises ne s'améliorant pas rapidement, la somme totale avancée par l'Etat atteignit rapidement une valeur très élevée et l'on pouvait logiquement penser que les sociétés n'auraient jamais été en mesure de la rembourser.

Le contrat de concession devint donc une mauvaise affaire pour l'Etat, dont le rôle se limitait à payer les pertes des sociétés et les dividendes aux actionnaires. En même temps, les concessionnaires eurent tendance à ne plus rechercher un maximum de rentabilité dans leur entreprise puisque, de toute façon, une certaine rémunération était assurée au capital. Or cette rémunération ne pouvait pas être dépassée, les sommes la dépassant servant à rembourser partiellement le Trésor. Ainsi se perdirent tous les avantages que l'on escomptait tirer du contrat de concession.

Il faut encore remarquer que ce contrat rendait la collectivité publique financièrement responsable des actes de l'administration des compagnies concessionnaires sur lesquelles elle n'avait aucun

pouvoir. Il semblerait donc logique — étant donné que l'Etat supportait les conséquences financières de la gestion des chemins de fer — qu'il pût veiller à ce que l'on cherchât à réaliser l'équilibre financier des compagnies. Le gouvernement voulut leur imposer un contrôle préventif de certaines dépenses, mais le Conseil d'Etat annula la décision ministérielle pour excès de pouvoir, car elle aurait substitué à un régime de chemins de fer concédés à des compagnies responsables, une régie plus ou moins déguisée, la responsabilité de la gestion échappant, en partie tout au moins, aux compagnies et étant endossée par le ministre.

Cette décision démontre que le Conseil d'Etat en défendant le régime de la concession, ne s'était pas aperçu que, du moment où l'Etat avait commencé à assumer les risques de l'entreprise en garantissant un dividende aux actionnaires, cette formule avait été abandonnée dans la réalité économique sinon dans les textes juridiques. Dès lors, le régime des concessions s'approchait sensiblement d'une société léonine, une seule des parties supportant toutes les pertes. Les sommes fournies par l'Etat aux chemins de fer étaient, en effet, trop considérables pour pouvoir, dans des circonstances normales, être jamais remboursées.

Le problème se posait donc d'une réforme du statut des chemins de fer et de la recherche d'une nouvelle solution.

Quand le Front populaire prit le pouvoir, la nationalisation des chemins de fer fut un de ses premiers soucis. En effet, il s'agissait là d'une industrie-clé, employant un grand nombre de personnes qui auraient pu devenir une intéressante clientèle électorale. D'ailleurs, cette réforme était demandée un peu partout, de façon que les oppositions étaient minimes, spécialement si l'on prenait soin de ménager les intérêts des actionnaires.

Ainsi, le 31 août 1937, un décret pris dans le cadre de la loi du 30 juin de la même année visant le redressement économique de la nation, décida le rachat, par accord à l'amiable entre les parties, des grands réseaux (1) que les compagnies renonçaient à exploiter à la date du 1^{er} janvier 1938.

Le prix de rachat fut payé en actions de la nouvelle Société Nationale des Chemins de fer Français (S.N.C.F.), qui avait été

(1) Chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée (P.L.M.).
Chemins de fer de Paris à Orléans (P. O.).
Chemins de fer du Midi.
Chemins de fer de l'Est.
Chemins de fer du Nord.

constituée par la même loi et à laquelle était confié l'ensemble de ces réseaux et de ceux déjà en possession de l'Etat, avec le droit de les exploiter jusqu'au 31 décembre 1992.

Les anciennes compagnies reçurent 1.311.024 actions S.N.C.F. tandis que l'Etat en reçut 1.447.800.

Les actions remises aux compagnies jouissent d'un traitement particulier en ce qui concerne le dividende, fixé à 6%, et doivent être complètement amorties le 31 décembre 1992. Elles devaient être bloquées au nom des compagnies jusqu'au 31 décembre 1955. A cette date les compagnies auraient dû cesser d'exister et les actions être distribuées aux actionnaires des compagnies. Il était prévu que les compagnies pouvaient prolonger leur existence exclusivement pour l'exploitation de leur domaine privé.

Au contraire, en date du 20 août 1955, était promulgué un décret portant approbation d'un avenant à la convention du 31 août 1937 qui modifiait le régime des chemins de fer.

Cet avenant prévoit que les actions remises aux compagnies demeureront bloquées à leur nom jusqu'au 31 décembre 1961.

Ce blocage pourra ensuite être prolongé de deux périodes de six années sauf dénonciation notifiée par la S.N.C.F. ou par les compagnies une année au moins avant le début de chacune des deux prorogations.

Il faut remarquer la générosité du traitement réservé aux compagnies. En effet, elles avaient eu recours souvent à des avances du Trésor et leur dette envers l'Etat s'élevait à 30 milliards de francs environ (1).

Or, l'Etat ne porta pas cette dette en diminution de la somme à payer aux compagnies pour leur renonciation à leurs concessions d'exploitation et le rachat de leur outillage. Il fit donc, en substance, un cadeau de 30 milliards aux actionnaires de ces compagnies.

* * *

La S.N.C.F., sauf les dérogations expressément prévues par la loi, est soumise au code de commerce et aux lois sur les sociétés anonymes.

(1) Cf.: Droit social, mars 1945.

Le conseil d'administration de la S.N.C.F. se compose du vice-président du Conseil d'Etat, du gouverneur de la Banque de France, du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, de 12 fonctionnaires nommés par un décret, soit du ministre des travaux publics, soit des ministres des travaux publics et des finances, de 2 personnes ayant rendu des services éminents aux chemins de fer nommées par décret du ministre des travaux publics, de 4 délégués du personnel nommés par le ministre des travaux publics et de 12 représentants des compagnies.

Les compagnies continuent à assurer le service des prêts émis par elles. A cet effet elles reçoivent les sommes nécessaires de la S.N.C.F., sommes comprenant les intérêts, les amortissements et les frais accessoires.

Depuis le 1^{er} janvier 1943, la S.N.C.F. a le droit d'assurer directement le service de ces emprunts.

L'Etat jouit de très grands pouvoirs vis-à-vis de cette société. Non seulement il désigne la majorité des membres du conseil d'administration, mais encore le ministre des travaux publics a le droit de veto en ce qui concerne la nomination du directeur général, du directeur général adjoint et du secrétaire général. En outre le directeur général des chemins de fer et des transports au ministère des travaux publics siège au conseil d'administration comme commissaire du gouvernement (et est assisté du chef de la mission de contrôle financier des chemins de fer). Toutes les dépenses d'une certaine importance (plus de 200.000 francs en 1937) doivent être, en outre, approuvées par le ministre. De plus, la société soumet son budget chaque année aux ministres des travaux publics et des finances.

Les pouvoirs de l'Etat sont donc très étendus, mais cela est logique car la S.N.C.F. jouit d'une grande liberté. Tout d'abord, il faut signaler la disposition de l'art. 18 qui lui donne une arme formidable. Si le budget ne peut pas être équilibré ou si des modifications dans le volume des dépenses ou des recettes dépassant 5% se vérifient en cours d'année, le conseil d'administration peut décider une modification des tarifs. Si le ministre y fait opposition, il doit proposer en même temps au Parlement le vote d'une subvention à la société, subvention qui doit être égale à l'augmentation du revenu escomptée par l'augmentation des tarifs.

En outre la S.N.C.F. peut, avec l'autorisation des ministres des travaux publics et des finances, prendre toute participation, affermage, concession et créer de nouvelles sociétés pour mieux atteindre son but d'exploitation et de construction des chemins de fer.

Le bénéfice en fin d'année, après le payement de 6% aux compagnies actionnaires, doit être affecté pour 80% au remboursement au Trésor des avances faites par lui à la société et pour les 20% restant à alimenter le fonds de renouvellement du matériel et le fonds de réserve.

Telles furent les principales dispositions prises lors de la création de la S.N.C.F.

Ce fut une nouvelle société d'économie mixte. Toutefois ce n'est là qu'une fiction juridique, car, pratiquement, les actionnaires autres que l'Etat — qui détient d'ailleurs la majorité des actions — n'y ont pas le plus petit pouvoir.

Il faut pourtant remarquer que la société n'est pas soumise au Parlement. En conséquence, le ministre des travaux publics et, dans une moindre mesure, le ministre des finances, sont les personnes qui détiennent véritablement le pouvoir.

Ainsi le contrôle de cette entreprise, la plus grande des industries nationalisées (450.000 agents, soit 3% environ de la population active française) (1), échappe aux représentants du peuple français.

§ 3 - L'OFFICE NATIONAL INDUSTRIEL DE L'AZOTE

L'Office National Industriel de l'Azote (ONIA) fut une conséquence directe de la première guerre mondiale. Le traité de Versailles donna à l'Etat français la propriété des brevets couvrant le procédé Haber pour la production d'ammoniaque synthétique.

On était, à l'époque, au début de l'expansion du capitalisme d'Etat. Il est probable que si le gouvernement français n'avait vu dans la propriété de ces brevets que la possibilité de construire

(1) Cf. M. PELLENC: *Transports*, Paris, 1951.

et exploiter une usine comme il y en a tant d'autres, il se serait désintéressé et aurait vendu ces brevets ou concédé l'exploitation de ce procédé à un quelconque groupement industriel français.

Au contraire ce procédé présentait un grand intérêt militaire pour la fabrication des poudres et un intérêt économique pour la fabrication d'engrais pour l'agriculture. Les nécessités de la défense nationale, qui avaient déjà poussé au XIX^e siècle à la constitution du monopole des poudres, s'alliant à la possibilité donnée à l'Etat de faire quelque chose d'utile pour la grande masse des électeurs intéressés dans l'agriculture, décidèrent les membres du Parlement à prêter une oreille bienveillante à la proposition de constituer une entreprise nationale chargée d'exploiter ces brevets.

La loi du 11 avril 1923 constitua en effet l'ONIA, qui devait prendre la succession de l'Etat français pour tout ce qui se référait à la convention du 11 novembre 1919 passée, en application du traité de Versailles, entre le ministre de la reconstruction industrielle et la « Badische Anilin und Soda Fabrik ». La loi prévoyait qu'il serait assigné à l'Office une partie de la Poudrerie Nationale de Toulouse susceptible d'être utilisée par lui afin d'exploiter les brevets dont il recevait en même temps la jouissance.

La même loi qui posait les bases du statut qui devait régir l'Office, aussi bien que le décret de l'année suivante déterminant le fonctionnement administratif et financier de l'ONIA et destiné à compléter la dite loi, donnèrent à l'Office une structure où apparaissait clairement l'influence soit des sociétés anonymes, soit de l'organisation administrative des arsenaux et autres établissements gérés directement par l'Etat.

A la tête de l'ONIA fut placé un conseil d'administration de 18 membres dont 9 représentaient différents ministères, 7 les organisations économiques intéressées à l'Office (associations et chambres d'agriculture, producteurs d'électricité, etc.) et 2 étaient des spécialistes de l'industrie de l'azote.

Tous ces administrateurs, aussi bien que le président à choisir parmi eux, sont nommés pour six ans par décret pris sur proposition du ministre des travaux publics et sur préavis favorable, pour les représentants des ministères, des ministres intéressés.

La charge d'administrateur est incompatible avec la fonction parlementaire; en outre elle ne peut pas être revêtue par les per-

sonnes qui ont des intérêts dans des sociétés en relations d'affaires avec l'Office. Lorsqu'un administrateur doit abandonner les fonctions en raison desquelles il a été nommé, un décret, sur proposition du ministre des travaux publics et avec préavis favorable du ministre dont l'administrateur en question dépendait, est nécessaire pour l'en relever.

Le directeur général est nommé par le ministre des travaux publics sur proposition du conseil d'administration. A ses côtés se trouve un agent comptable qui effectue tous les paiements et encaisse les recettes sur ordres du directeur général. Il est soumis à la surveillance de l'Inspection générale des finances et à la juridiction de la Cour des comptes.

Dans l'ONIA existe une double comptabilité, l'une tenue sous la responsabilité du directeur général conformément aux lois et usages du commerce, l'autre dans la forme administrative et dépendant de l'agent comptable.

Le conseil d'administration doit soumettre chaque année le budget et le bilan de clôture aux ministres des travaux publics et des finances. Il propose en outre la répartition du solde actif du compte de profits et pertes entre amortissements et réserves, le solde étant versé — après déduction de 20% destiné au conseil d'administration, aux cadres et aux œuvres de prévoyance du personnel — au Trésor qui garantit les emprunts de l'Office (1).

L'ONIA est encore contrôlé par une commission de contrôle du ministère des finances. Le rapport de cette commission, celui du conseil d'administration et le compte des recettes et dépenses de l'agent comptable, sont soumis à la Commission des finances des Chambres au moment du dépôt de la loi portant règlement des comptes de l'année précédente.

Pour l'administration ordinaire de l'Office, les pouvoirs du conseil d'administration sont sensiblement les mêmes qu'il aurait eus dans une société anonyme. Toutefois, toutes les décisions d'une certaine importance (achat ou vente de brevets, établissement de nouvelles usines, prise de participations financières ou participation à des ententes) doivent être soumises à l'approbation du ministre des travaux publics. Il en va de même pour les contrats ayant une durée de plus de cinq ans.

(1) Décret portant règlement du fonctionnement administratif et financier de L'ONIA, art. 29; cf. Journal officiel de la R. F. du 3 juin 1925.

Il faut remarquer la teneur de l'article 10 du même décret : « Les responsabilités civiles résultant de l'exercice du mandat des membres du conseil d'administration incombent à l'Office. Les responsabilités pénales sont encourues par les administrateurs personnellement ».

Comme il a été remarqué au début de cet exposé, l'ONIA est régi par un statut qui n'est autre qu'un mélange de règles administratives et commerciales. Il est semblable à celui d'une société anonyme ayant pour seul actionnaire l'Etat, car il est nécessaire de donner à l'Office une large souplesse commerciale, donc de le laisser libre d'agir, sans entraves administratives. C'est ce qu'on a fait, pour l'administration ordinaire. Mais l'Etat se méfiait de ces organismes autonomes dont il portait la responsabilité financière, et cela même s'il en nommait les administrateurs. Ainsi s'expliquent les nombreux contrôles imposés à l'ONIA, malgré les inconvénients auxquels ils peuvent donner lieu, y compris celui d'une double comptabilité.

On peut constater, pour ce qui est des autorisations préalables à demander par l'Office au ministre, que ce dernier se conforme presque toujours aux demandes du conseil d'administration, même quand cela est contraire à un but qui fut toujours cher aux partisans des nationalisations, à savoir la destruction des monopoles privés.

Après la deuxième guerre mondiale, l'ONIA adhéra, en effet, au Comptoir français de l'Azote, cartel créé par des entreprises privées et qui garantit à ses membres la couverture de leur prix de revient pourvu qu'il se situe entre deux limites assez larges : un prix minimum et un prix plafond, et qu'ils adoptent un prix de vente commun, en l'occurrence le prix maximum admis par l'Etat.

Il faut remarquer que les partisans des nationalisations ont très souvent affirmé être pleins d'admiration pour le capitalisme entreprenant et audacieux du XIX^e siècle. S'ils désiraient la nationalisation c'était, assuraient-ils, pour combattre le capitalisme amorphe du XX^e siècle qui se repose sur les positions acquises et recherche son profit non par l'amélioration de la production mais par la constitution de monopoles permettant l'augmentation du prix de vente et la conservation en vie d'entreprises parasitaires.

Il est au moins étrange que les entreprises nationalisées, qui devraient combattre cette tendance du capitalisme privé, s'y adaptent et l'exploitent, au bénéfice du Trésor, de la même façon que n'importe quel entrepreneur privé. Cela d'autant plus que la nécessité de produire des engrais bon marché pour l'agriculture avait été l'un des principaux motifs invoqués pour constituer l'Office National Industriel de l'Azote.

Il faut remarquer que la décision de permettre à l'ONIA de rentrer dans le cartel de l'azote fut probablement influencée par la situation financière de l'Office, qui avait dû supporter, en régime concurrentiel, de nombreuses pertes, cela à cause des prix de revient trop élevés, par suite du nombre excessif des employés et des salaires payés à ceux-ci, sensiblement plus élevés que les salaires moyens de la région de Toulouse. Mr. Tardieu, ministre des travaux publics, en vint même à déclarer : « Personne ne fabrique de l'azote aussi cher que l'Etat français dans l'usine de Toulouse » (1).

§ 4 - L'OFFICE DES MINES DOMANIALES DE POTASSE D'ALSACE

L'article 74 du traité de paix du 23 juin 1919 prévoyait que « Le gouvernement français se réserve le droit de retenir et liquider tous les biens, droits et intérêts que possèdent à la date du 11 novembre 1918, les ressortissants allemands ou les sociétés contrôlées par l'Allemagne sur les territoires visés à l'article 51 (2) ...L'Allemagne indemniserait directement ses ressortissants dépossédés par les dites liquidations ».

C'était là un moyen parmi d'autres de combattre l'influence que l'Allemagne avait pu acquérir sur ces territoires depuis 1870, et du même coup d'obtenir un paiement partiel des réparations.

Ce droit fut exercé par la France en ce qui concerne les droits, biens et intérêts afférents aux concessions et exploitations des mines de potasse du Haut-Rhin qui furent placées sous séquestre. La loi du 26 mars 1921 en autorisa l'acquisition par l'Etat.

(1) Cité par G. PIROU : *La technique et le droit*. Recueil Sirey, Paris, 1940.

(2) Alsace et Lorraine.

Cette loi prévoyait que tant que les mines n'auraient pas reçu un statut définitif, les administrateurs qui les avaient gérées pendant la période de séquestre auraient à continuer dans leurs fonctions, ou, à défaut, un administrateur serait nommé par le ministre des travaux publics.

La loi portant organisation de ces mines se faisant attendre, le 22 août 1924 un décret en réglementa l'exploitation à titre provisoire et cela en attendant que le pouvoir législatif arrêât définitivement le régime auquel elles devraient être soumises.

Le décret plaça à la tête des mines un directeur général nommé par le ministre des travaux publics et agissant sous son autorité. Il décida aussi que pour les questions concernant l'exploitation, le ministre des travaux publics aurait à ses côtés un Conseil provisoire des mines domaniales de potasse, ayant pour but de lui donner des avis sur la gestion de ces mines.

Ce conseil nommé par le ministre devait se composer de 13 membres (1).

A côté du directeur général, un agent comptable était chargé d'effectuer les recettes et les dépenses, sa gestion étant soumise au contrôle de la Cour des comptes et de l'Inspection des finances.

Le directeur général était chargé d'établir annuellement un budget, soumis à l'approbation du Conseil provisoire et arrêté par le ministre des travaux publics, après avis du ministre des finances.

Il s'agissait donc d'une administration assez strictement contrôlée et dont l'autonomie était très réduite, le pouvoir du directeur général n'étant pas spécifié et se limitant à la préparation du projet de budget et à la réalisation des prévisions contenues dans celui-ci, une fois qu'il avait été approuvé par le ministre.

Les crédits dépassant ceux prévus par le budget devaient être approuvés de la même façon que ce budget lui-même.

-
- (1) 3 membres représentant l'administration des travaux publics,
2 membres désignés sur proposition du ministre des finances,
2 membres désignés sur proposition du ministre de l'agriculture,
1 membre désigné sur proposition du ministre du travail, hygiène, assistance et prévoyance sociale,
2 membres représentant les associations agricoles,
2 membres représentant les chambres de commerce,
1 technicien de l'industrie minière.

Il faut encore remarquer que les salaires et traitements payés au personnel étaient déterminés par le ministre.

Une bien plus grande autonomie devait être concédée à ces mines par la loi du 23 janvier 1937.

Elle créait en effet l'Office des Mines domaniales de potasse d'Alsace (MDPA), doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, qui était chargé d'exploiter les mines.

Un conseil d'administration de 23 membres (1) nommés pour 6 ans par décret rendu sur rapport du ministre des travaux publics administre l'MDPA et rend compte chaque année de sa gestion à ce ministre.

Le conseil propose les candidats au poste de directeur général et d'agent comptable, qui sont nommés par décret respectivement par les ministres des travaux publics et des finances. L'agent comptable est soumis sous la nouvelle juridiction aux mêmes contrôles que sous l'ancienne. La tâche du directeur général de préparer le budget a été supprimée par la nouvelle loi, qui, au contraire, charge le conseil d'administration de rédiger un état de prévision des recettes et des dépenses à soumettre à l'approbation des ministres des travaux publics et des finances et à communiquer aux commissions financières du Parlement.

Le conseil d'administration doit présenter annuellement un rapport sur son activité aux ministres des travaux publics et des finances, et cela avec le bilan, le compte de profits et pertes, et celui des recettes et dépenses. Ces derniers documents et le rapport du conseil d'administration sont communiqués aux commissions financières du Parlement au moment du dépôt de la loi portant règlement des comptes de la période à laquelle ils se réfèrent (2).

Les bénéfices éventuels de l'MDPA doivent être répartis de la manière suivante: 10% à la dotation des œuvres sociales

-
- (1) 10 représentants de différents ministères,
6 représentants des organisations intéressées,
3 représentants des départements où les mines sont situées (Haut-Rhin,
Bas-Rhin, Moselle),
2 représentants des ouvriers,
1 représentant des employés,
1 représentant des porteurs privés de parts minières.
- (2) Art. 6, loi du 23 janvier 1937 portant fixation du régime définitif des Mines domaniales de potasse d'Alsace et organisation de l'industrie de la potasse.

et à la participation du personnel aux bénéfices (1), 63,9% au Trésor, 10,8% en parties égales aux départements ayant des sièges au conseil d'administration, 6,3% aux porteurs de parts minières et 9% aux chambres d'agriculture.

L'Office peut émettre des obligations amortissables dans le délai maximum de 50 ans, pour financer des travaux d'extension ou son fonds de roulement, mais seulement après autorisation du ministre des finances qui en fixe par décret les modalités d'émission.

L'article 11 de la loi prévoit la constitution d'un comptoir de ventes en commun auquel doit s'adresser tout exploitant actuel ou futur de mines de potasse en France ou dans les colonies. Ce comptoir est administré par un conseil de 12 membres, dont 1/3 représente des intérêts agricoles et les deux autres tiers les exploitants des mines. Le président doit être membre du conseil d'administration des mines domaniales. Ce comptoir a non seulement l'exclusivité de la vente en France et à l'étranger des produits des mines, mais aussi le monopole de l'importation des sels ou autres combinaisons contenant de la potasse. Pour éviter les abus du monopole, divers ministères (leur compétence étant déterminée d'après le lieu de vente) ont le droit de déterminer le prix de vente maximum.

La répartition des contingents entre les producteurs doit se faire conformément à des normes contenues dans la loi, qui tient compte des accords de vente préexistants.

Les entreprises ayant participé à ces accords ont droit à un contingent égal à 90% du tonnage annuel maximum livré par l'ensemble des mines françaises. Ce tonnage est réparti entre elles conformément aux accords préexistants. Les 10% restant sont répartis entre toutes les mines conformément à leur capacité de production, déduction faite, pour les mines participant au premier contingent, du tonnage qui leur a été accordé dans le cadre de celui-ci.

Il peut sembler étrange que l'Etat ait admis la codification de cette entente, mais pratiquement il se trouvait devant un fait accompli. En 1920 déjà les mines domaniales s'étaient mises d'ac-

(1) La participation du personnel aux bénéfices doit atteindre au moins 4,5%.

cord avec une société privée (1) pour fonder un comptoir de ventes dans lequel elles détenaient 70% du contingent. En 1925, le cartel devait s'étendre sur le plan international grâce à un accord passé avec le « Deutsches Kali-Syndikat », réservant aux producteurs français 30% des ventes effectuées par les deux syndicats français et allemand sur les marchés étrangers, et à chaque syndicat son propre marché national.

Une autre forme de cartel est l'accord intervenu, à la demande de l'Etat, entre le syndicat français et la Compagnie des mines de potasse de Blodesheim, afin que celle-ci n'exploite pas sa concession et se transforme en mine rentière grâce au versement, par le syndicat, d'une somme égale aux profits qu'elle aurait tirés de son exploitation. L'Etat se trouvait en face d'un cartel solidement établi et préféra donc choisir la ligne de moindre résistance en assurant à ses mines tout l'avantage qu'il pouvait en tirer, plutôt que de devoir affronter une âpre lutte pour rétablir la concurrence.

Le 23 janvier 1945, une nouvelle loi vint modifier quelque peu la loi de 1937.

Les modifications furent exclusivement axées sur la composition du conseil d'administration.

Les représentants des différents ministères furent ramenés de 10 à 8, ceux des organisations intéressées de 6 à 3, ceux des départements où sont situées les mines de 3 à 2. La représentation des porteurs privés de parts minières ne subit aucun changement, pas plus que celle des employés. Les représentants des ouvriers furent augmentés de 2 à 3 et enfin un siège fut reconnu aux chefs de service et ingénieurs.

On peut aisément constater que la prépondérance des représentants de l'Etat était nette dans le règlement de 1924.

Dans la loi de 1937, les pouvoirs de l'Etat sur l'Office furent réduits en même temps qu'était diminué le nombre proportionnel des sièges qu'il détenait au conseil d'administration. En effet l'Etat y avait 10 places, les intérêts particuliers 10 places eux aussi, et les employés et ouvriers, qui n'avaient précédemment aucun siège, en reçurent trois.

(1) Kali Ste Thérèse.

Dans la réforme de 1945, la participation de l'Etat au conseil d'administration est proportionnellement la même: 8 sièges sur 19 au lieu de 10 sur 23, mais ce sont les représentants des intérêts particuliers qui font les frais de la réforme puisque leur nombre est réduit de 10 à 6 pendant que les représentants du personnel augmentent de 3 à 5.

Déjà dans la loi de 1937, on décelait l'influence de la théorie cégétiste sur les nationalisations industrialisées gérées par un comité tripartite de représentants de l'Etat, des consommateurs et du personnel. Cette influence est encore plus évidente dans la réforme de 1945 qui renforce sensiblement le poids de la représentation du personnel.

§ 5 - LA COMPAGNIE NATIONALE DU RHÔNE

La Compagnie Nationale du Rhône n'est pas, à proprement parler, une entreprise nationalisée. Elle se rattache plutôt aux sociétés d'économie mixte et aux régies coopératives.

Le Rhône traverse de nombreux départements français et possède un important débit. En conséquence, les travaux entrepris sur ce fleuve sont de nature à toucher de nombreux intérêts aussi bien d'ordre national que local, public ou privé. Le Parlement jugea que pour obtenir un résultat optimum l'exploitation de ce fleuve ne devait pas se faire au petit bonheur mais d'après un plan d'ensemble. En conséquence, le 27 mai 1921, il approuva un plan d'aménagement du Rhône, et l'article 11 de cette loi établissait que: « un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de cette loi ».

Le 15 janvier 1931, un décret signé par les ministres économiques (1) créa la Compagnie Nationale du Rhône, société par actions à capital variable, et lui confia l'exécution de ce programme.

La navigation fluviale, la production d'électricité et l'irrigation étaient les tâches principales de la compagnie.

(1) Travaux publics, finances, agriculture, budget, économie nationale, commerce et industrie.

Elle se trouvait ainsi en position d'exercer une grande influence sur le développement économique des régions traversées par le Rhône. Aussi pensa-t-on que les départements arrosés par le fleuve, les communes et les chambres de commerce et d'agriculture de ces régions, devaient être intéressés à la compagnie, de même que devait l'être le département de la Seine qui serait devenu l'un des principaux clients de l'énergie électrique produite par la compagnie. La possibilité de s'intéresser à cette compagnie était laissée aussi aux autres collectivités qui en feraient la demande au ministre des travaux publics et seraient agréées par lui.

L'ensemble de ces collectivités pouvait souscrire des actions et former la catégorie des « actionnaires I ». Les consommateurs d'eau et d'électricité, sociétés ou personnes privées, pouvaient être également admis à prendre des parts dans la compagnie et former la catégorie des « actionnaires II ».

* * *

Le conseil d'administration comprend les représentants des deux catégories d'actionnaires et ceux de l'Etat.

Le nombre des représentants de la catégorie I au conseil d'administration doit être proportionnel au total des titres souscrits par cette catégorie. Leur nombre peut toutefois être majoré de façon que les représentants de cette catégorie et ceux de l'Etat constituent les deux tiers des membres du conseil.

La catégorie I se divise elle-même en deux parties, l'une étant formée par les collectivités et établissements publics du département de la Seine, l'autre par les autres actionnaires. Les sièges au conseil réservés à la catégorie I doivent se répartir entre ces deux groupes proportionnellement au montant des actions souscrites.

Les actionnaires de la catégorie II ont, eux aussi, leurs représentants au conseil d'administration. Comme les actionnaires de la catégorie I, ils sont divisés en deux groupes se partageant les sièges proportionnellement aux actions souscrites. Un groupe est formé par la Société Nationale des Chemins de fer (S.N.C.F.) (1), l'autre par les autres souscripteurs.

(1) A l'origine ce groupe était formé par la Compagnie des chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée (P.L.M.), remplacée en 1938 par la S. N. C. F.

L'Etat a, lui aussi, ses représentants à la compagnie. Leur nombre n'a pas été fixé par le décret qui spécifie seulement que les trois quarts des représentants de l'Etat, nommés par arrêté des ministres des finances, des travaux publics et de l'agriculture, doivent être des fonctionnaires de certaines catégories. Le ministre des travaux publics choisit parmi eux le président du conseil d'administration et le nomme par un arrêté.

A l'exception de ces règles concernant la représentation des collectivités publiques, la compagnie est réglementée par les lois habituelles sur l'énergie hydraulique, l'énergie électrique et les sociétés par actions, sauf le fait qu'elle doit justifier, vis-à-vis de l'Etat, ses recettes et ses dépenses.

De la composition du conseil d'administration on peut déduire que l'idée du gouvernement a été d'y représenter tous les intérêts qui peuvent être touchés par la compagnie. Ainsi les intérêts nationaux y sont représentés par les délégués de l'Etat, ceux des consommateurs d'énergie électrique par les villes et spécialement par les représentants des collectivités publiques du département de la Seine comme aussi par les actionnaires privés consommateurs d'électricité et d'eau. Les intérêts de l'agriculture sont surtout représentés par les chambres d'agriculture et les mandataires de certaines communes et départements riverains. Les représentants de la S.N.C.F. ont le double rôle de délégués non seulement d'une compagnie qui peut devenir l'un des plus grands consommateurs d'électricité, mais aussi d'une société concurrente en ce qui concerne certains transports et leur tâche est de favoriser l'établissement d'une politique commune dans ce domaine, permettant un développement harmonieux.

On voit, appliquée dans cette société, une formule qui la rapproche fort des régies coopératives. La société reste, en effet, ouverte à de nouveaux membres qui doivent avoir qualité de consommateurs. Il faut toutefois remarquer que ces membres peuvent être des personnes privées et non seulement des organismes publics. Quelques entorses aux principes des régies coopératives ont été faites aussi en ce qui concerne la répartition des dividendes. Mais elles sont d'une importance minime. Tout d'abord, la compagnie ne distribue pas de dividendes tant qu'elle fait appel à la garantie de l'Etat pour ses emprunts. Quand elle n'y aura plus recours elle pourra distribuer un dividende maximum indexé sur

le cours de la rente perpétuelle de 5% et calculé de façon à ne pas dépasser le loyer de l'argent. Il s'agit donc plus d'un intérêt sur les actions souscrites — qui se rapproche fort de l'intérêt payé par les coopératives sur les parts sociales — que d'un véritable dividende.

La partie du bénéfice excédant cette somme ira pour 80% à l'Etat et pour 20% aux actionnaires. Il faut remarquer que cette deuxième distribution sera bien difficilement réalisée car l'intérêt des actionnaires-consommateurs est plutôt de baisser les prix pour ne pas verser ce fort pourcentage à l'Etat. On peut, partiellement au moins, comparer ces baisses de prix avec les rabais pratiqués par certaines coopératives, rabais qui ne sont autre chose qu'une ristourne des sommes payées au moment de l'achat.

§ 6 - LES TRANSPORTS MARITIMES

Dans ce secteur la formule adoptée de préférence par l'Etat lors de ses interventions est celle de la société d'économie mixte.

Le premier cas est constitué par la Compagnie Générale Transatlantique (CGT).

Depuis longtemps cette compagnie était concessionnaire des services réguliers de passagers et de transports postaux entre la France, les Antilles, l'Amérique du Nord et l'Amérique Centrale, ainsi que de certaines lignes entre la métropole, l'Algérie et la Tunisie.

La situation financière de la société n'était pas très brillante, et les dettes s'accumulaient.

En 1933, le gouvernement dut intervenir pour assainir la situation de la compagnie qui devenait intenable. Ainsi le 20 juillet fut promulguée une loi concernant la réorganisation de la Compagnie Générale Transatlantique.

Cette loi déterminait les mesures à prendre pour sauver la compagnie. Entre autres (art. 2) elle prévoyait que « les créanciers et les obligataires, pour la part d'abattement qu'ils auront subi, comme suite aux opérations d'assainissement... recevront des actions du nouveau capital, des parts bénéficiaires, des obligations à revenus variables ou tout autre titre qui pourrait être créé en vue de permettre l'assainissement financier ».

A l'article 7 il était en outre prévu que « le ministre des finances est autorisé à accepter une réduction des créances de l'Etat sur la CGT dans une proportion au plus égale à celle opérée sur les créances de tiers de même rang. Il est autorisé dans les mêmes conditions, à accepter la transformation de créances en nouvelles actions de la compagnie et en parts bénéficiaires ».

Ainsi un nombre considérable d'actions passaient dans les mains de l'Etat, et allaient renforcer sa position au sein de la compagnie.

Ce n'était pas tout. L'article 3 prévoyait en effet que: « une assemblée générale sera obligatoirement convoquée pour... annuler le capital actuel à l'exception des actions à vote plural appartenant à l'Etat »... et autoriser une nouvelle émission d'actions. « Dans cette émission devra être réservée à l'Etat une part telle que la majorité des voix lui soit assurée aux assemblées générales ».

A la loi était naturellement attaché un cahier des charges indiquant les services à effectuer par la compagnie et le montant des subventions de l'Etat.

Ce qui intéresse le plus en cette affaire c'est le fait que l'Etat, ayant admis la nécessité de conserver, pour des raisons extra-économiques, un service passif, décida d'assumer le contrôle de la société. Il est en effet prévu par la loi que l'Etat désigne aux conseils d'administration et de direction un nombre de délégués proportionnel à l'importance de sa participation à la compagnie. De cette façon il s'assurait dans tous les organes suprêmes de la compagnie la majorité absolue.

On peut se demander pourquoi l'Etat, ayant constaté la mauvaise situation financière de la compagnie et la nécessité de continuer à la subventionner, n'a pas décidé de la racheter en entier. Il est en effet prévu que les subventions d'Etat, quand elles ne sont pas toutes absorbées par le déficit d'exploitation, peuvent servir dans la mesure de 83% à distribuer des dividendes (1). Comme il est admis que la compagnie réduira ses services si le déficit prévu dépasse le montant des subventions allouées, c'est là l'assurance pour les actionnaires de ne jamais supporter de pertes et de toucher, le cas échéant, des dividendes — dividendes tirés de la caisse de l'Etat, donc payés par les contribuables.

(1) Convention entre l'Etat et la Compagnie Générale Transatlantique annexée à la loi susdite, art. 3.

Il aurait été plus rationnel d'adopter le système qui fut appliqué, quelques années plus tard, en Grande-Bretagne aux compagnies d'aviation. L'Etat devient le propriétaire de la compagnie et supporte la totalité des pertes de celle-ci, comme aussi il perçoit la totalité de ses bénéfices.

Le 28 février 1948, une loi portant organisation de la marine marchande devait modifier le statut de la compagnie, et, en même temps, étendre le secteur des transports maritimes contrôlé par l'Etat.

En effet, à côté des dispositions d'ordre général concernant le conseil supérieur de la marine marchande et la fin de la réquisition de la flotte, la loi comprenait un troisième titre sur l'organisation des transports maritimes, où il était question de la Compagnie Générale Transatlantique ainsi que de la Compagnie des Messageries Maritimes.

Pour cette dernière, la loi prévoyait la constitution d'une société d'économie mixte, qui conservait l'ancienne dénomination, formée par les apports de l'Etat et de la Compagnie des Messageries Maritimes. Il devait être attribué à l'Etat un nombre d'actions à vote plural suffisant pour donner à l'Etat au moins les deux tiers des voix aux assemblées générales. La loi prévoyait en outre que l'évaluation des apports de l'ancienne compagnie et de l'Etat serait fixée par un décret pris sur les rapports des ministres des finances et des travaux publics, sur proposition d'une commission présidée par un conseiller maître de la Cour des comptes et comprenant un représentant du ministre des finances, un représentant du ministre des travaux publics, et deux représentants de la Compagnie des Messageries Maritimes.

Les articles 20 et suivants contenaient des dispositions d'organisation communes pour la Compagnie des Messageries Maritimes et la Compagnie Générale Transatlantique. Notamment il est prévu que les conseils d'administration se composent d'un président nommé par décret pris sur proposition du ministre des travaux publics, d'un fonctionnaire désigné par le ministre des finances et de deux autres désignés par le ministre des travaux publics. En outre, le même ministre désigne encore pour y siéger trois personnalités en raison de leur compétence en matière économique, financière ou maritime. Siègent aussi dans les conseils d'administration 2 représentants du personnel navigant, 1 du personnel sédentaire et 2 des actionnaires privés.

Les membres des conseils d'administration sont nommés pour 6 ans, mais ces membres peuvent être révoqués pour faute grave par décret pris sur le rapport du ministre des travaux publics.

Aucune durée de la période de service n'est fixée pour les directeurs généraux, nommés eux aussi par décret sur proposition du ministre des travaux publics et après avis des conseils d'administration.

Le fait que ces sociétés d'économie mixte rentrent dans le cadre légal des sociétés anonymes est souligné par la mention expresse que les administrateurs sont civilement responsables de leur gestion dans les mêmes conditions que les administrateurs des sociétés anonymes (1), qu'il en est de même pour la responsabilité pénale des administrateurs, ainsi que des directeurs généraux (2). Sauf pour les dérogations prévues dans cette loi, chaque compagnie est soumise à la législation des sociétés anonymes (3).

Deux commissaires aux comptes, inscrits sur la liste de la Cour d'appel de Paris et nommés par le premier président de celle-ci, doivent contrôler les sociétés et présenter, au moins une fois par an, un rapport aux ministres intéressés sur la situation et les comptes des compagnies. En outre, chaque compagnie est soumise aussi au contrôle de la « commission de vérification des comptes » (4) et au contrôle général du ministre des travaux publics.

Cette loi tend donc à raffermir le pouvoir de contrôle de l'Etat dans les compagnies maritimes nationalisées, en leur laissant la forme juridique de société anonyme.

Cette tendance devait être confirmée, quelques années plus tard, par le décret du 11 mai 1953 qui imposait à ces compagnies — ainsi qu'aux Charbonnages de France, Gaz de France, Electricité de France et Air France — des contrôles bien plus stricts. Ils devaient être effectués par des commissaires du gouvernement ainsi que par des « missions de contrôle économique et financier », tout en renforçant les pouvoirs des ministres de tutelle et de ceux de l'économie nationale et des finances.

Ceci provoqua des réactions à la suite desquelles, le 3 avril 1955, fut promulguée une loi abrogeant le décret susdit qui

(1) Loi du 28 février 1948 réglant l'organisation de la marine marchande, art. 2.

(2) Ibid., art. 22.

(3) Ibid., art. 23.

(4) Voir page 43, note 4.

« étatisait des entreprises publiques et portait atteinte aux principes essentiels des nationalisations ».

Le 23 juin 1955, fut adopté un nouvel arrêté instituant des commissions de contrôle qui conservaient le vieux nom de « missions de contrôle économique et financier » mais qui laissaient une plus grande liberté d'action aux entreprises nationalisées.

Cette dernière évolution du système de contrôle décèle l'intention d'éviter une intervention excessive de l'administration dans les entreprises nationalisées, tout en assurant à l'Etat des moyens efficaces de surveillance.

Avec la Compagnie Générale Transatlantique et la Compagnie des Messageries Maritimes, existent aussi d'autres entreprises de transports maritimes à participation de l'Etat.

Parmi celles-ci, il faut mentionner la flotte marchande appartenant à la S.N.C.F. et la Société Française des transports pétroliers au capital de laquelle l'Etat est intéressé à 30%.

§ 7 - LES TRANSPORTS AÉRIENS

L'intervention active de l'Etat dans les transports aériens civils remonte au début même de cette industrie.

Le gouvernement avait été poussé à s'occuper de cette industrie pour des raisons de prestige national ainsi que par d'autres considérations d'ordre extra-économique. Parmi ces dernières avaient une importance particulière celles concernant la défense du pays. En effet, le ministère de la guerre voyait dans le développement de cette industrie un moyen de donner à la France un corps de pilotes bien entraînés et une flotte d'avions de transports assez semblables à l'époque aux avions utilisés par l'armée.

Déjà la loi des finances du 31 juillet 1920 prévoyait (art. 120) que « lors de l'établissement de services réguliers de transports aériens, l'Etat peut s'engager à subventionner celles des entreprises de l'espèce qui présentent un caractère d'intérêt général, sans que la durée pour laquelle l'engagement est contracté puisse dépasser dix années ».

Le développement de l'industrie des transports aériens devait bientôt rendre caduque cette disposition trop vague.

Ainsi, le 11 décembre 1932, fut promulguée une loi fixant le statut de l'aviation marchande qui prévoyait que les services aériens de transport de voyageurs, messageries ou postes pouvaient être assurés soit directement par l'Etat, soit par des compagnies subventionnées, soit encore par des compagnies non subventionnées. La loi contenait des dispositions concernant ces deux types de compagnies. Elle ne contenait aucune disposition concernant le premier cas, l'intention du législateur n'étant pas de créer une société d'Etat, mais seulement de ne pas enlever à l'Etat lui-même la possibilité de créer une telle compagnie.

Cette loi laissait toute liberté d'action aux compagnies non subventionnées.

Pour les compagnies subventionnées il en allait autrement. La loi prévoyait que les subventions seraient attribuées ligne par ligne. Un concours entre les compagnies intéressées devait déterminer à quelle société devait être attribuée la gestion de la ligne. La loi établissait que les compagnies subventionnées ne pouvaient être que des sociétés anonymes (art. 8) dans lesquelles l'Etat pourrait prendre des participations (art. 4).

Les conseils d'administration de ces compagnies devaient comprendre 2/3 de citoyens français, y compris notamment les présidents, les administrateurs-délégués, les administrateurs-directeurs. Il en était de même pour les directeurs généraux. Les conseils devaient en outre compter un nombre de représentants de l'Etat au moins directement proportionnel au nombre d'actions de capital et de jouissance détenues par lui.

En conséquence, le gouvernement nommait au moins 25% des administrateurs, étant donné que l'art. 11 établissait qu'en contrepartie des avantages consentis aux entreprises subventionnées, l'Etat devait recevoir des actions de jouissance représentant ce pourcentage du nombre total des actions.

Les actions devaient être nominatives et leur transfert soumis à l'agrément du ministre de l'aéronautique civile. Dans le cas de refus de sa part et de maintien de la demande de transfert, le ministre pouvait acheter ces actions.

Les administrateurs représentant l'Etat avaient le droit de s'opposer à l'application de toute décision du conseil d'administration qu'ils considéraient contraire aux conventions passées entre l'Etat et la société, au cahier des charges ou à l'intérêt de l'Etat français.

Dans ce cas, ils en référaient au ministre et le conseil devait délibérer à nouveau sur la matière, après avoir reçu les observations du ministre.

Le bilan, le compte de profits et pertes et le compte d'exploitation des sociétés subventionnées devaient être établis d'après un modèle unique déterminé par le ministre, et toutes les pièces comptables et documents des sociétés devaient en tout temps être accessibles à une commission de contrôle instituée au ministère. Cette commission devait faire au ministre un rapport complet sur la gestion des sociétés subventionnées. Les administrateurs nommés par l'Etat devaient, eux aussi, rédiger leur rapport.

Comme on le voit, l'intention de l'Etat n'était pas de constituer des sociétés lui appartenant et de gérer directement ces services aériens — en effet rien n'était prévu pour ces compagnies — mais bien plutôt de participer à la constitution de sociétés d'économie mixte.

Il confirmait ainsi son abandon de la tendance à constituer des entreprises d'Etat, tendance qui avait eu cours dans l'après-guerre et son intention d'entrer résolument dans cette nouvelle voie dont il espérait retirer à la fois les avantages propres aux entreprises d'économie privée et ceux afférents aux entreprises d'économie publique.

La tendance de l'Etat fut d'abord, pour faciliter le contrôle, de subventionner une seule compagnie. Ainsi en 1933 les compagnies Air Union, Aéropostale, Air Orient, SGTA et CIDNA fusionnèrent dans la compagnie Air France. Cette compagnie se divisa plus tard en trois : Air France, Air France Transatlantique et Air Bleu. L'Etat français et Air France étaient les plus importants actionnaires des compagnies subsidiaires, mais des actions furent cédées, soit à des particuliers, soit à certains gouvernements, surtout à des gouvernements d'Etats de l'Afrique du Nord placés sous protectorat français.

Le 26 juin 1945, fut adoptée une ordonnance portant nationalisation des transports aériens qui transférait à l'Etat la propriété des actions de ces trois compagnies qui appartenaient à des particuliers (1). Elle prévoyait qu'un décret ultérieur déterminerait la proportion des actions qui pourraient être rétrocédées à des

(1) Ordonnance n. 45 - 1403 du gouvernement provisoire.

collectivités, établissements et services publics ainsi qu'à des groupements professionnels d'intérêt général et à des sociétés d'économie mixte à participation majoritaire de l'Etat.

La loi prévoyait que les indemnités à verser aux actionnaires seraient fixées par les ministres intéressés (1) sur proposition d'une commission opérant conformément aux dispositions de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre. Cette loi établissait que les indemnités à payer devaient être décidées par des accords à l'amiable entre des commissions mixtes formées en nombre égal de représentants de l'Etat et des intérêts économiques privés. On devait tenir compte des pertes imposées aux particuliers, et non de leurs éventuels manques à gagner, en faisant abstraction du gain que la libre disposition de leurs biens aurait pu leur procurer.

Le 16 juin 1948, fut approuvée une nouvelle loi. Elle portait dissolution des trois sociétés susdites et constituait une nouvelle compagnie appelée elle aussi Air France. L'Etat était actionnaire unique de cette compagnie, à laquelle étaient transférés le matériel et les autres biens appartenant aux sociétés dissoutes. Il était toutefois obligé de céder 30% des actions de la nouvelle compagnie Air France à des collectivités ou établissements publics intéressés de France et de l'Union Française, et à des particuliers. Le montant cédé à ces derniers ne pouvait toutefois pas dépasser 15%. Les actions des anciennes compagnies, qui n'avaient pas été transférées à l'Etat par la loi du 26 juin 1945, lui auraient été transférées au jour de la constitution d'Air France. Leur prix de rachat devait être déterminé par une commission formée d'un représentant du ministre des finances, d'un représentant du ministre des travaux publics et de deux représentants des actionnaires.

La compagnie est régie par les lois concernant les sociétés anonymes, sauf pour les dérogations portées par le texte la constituant. Elle est gérée par un conseil d'administration nommé par décret et comprenant :

4 administrateurs-fonctionnaires désignés :

2 par le ministre des travaux publics, 1 par le ministre des finances,
1 par le ministre de la France d'outre-mer.

(1) Air - finances. - travaux publics - économie nationale - transports et
P.T.T.

4 administrateurs non fonctionnaires désignés par le ministre des travaux publics,

4 représentants du personnel désignés de façon à ce que toutes les catégories intéressées y soient représentées,

4 administrateurs désignés par les actionnaires autres que l'Etat.

Le président est nommé par décret sur proposition du conseil d'administration. La durée du mandat des administrateurs est de six ans, il en va de même pour le président qui peut, toutefois, être révoqué par décret. Il est assisté d'un directeur général choisi par lui, avec l'agrément du conseil et du ministre des travaux publics. Le directeur général peut être révoqué par décision du conseil d'administration approuvée par le même ministre.

Président, administrateurs, directeur général et tout mandataire chargé d'actes de gestion sont responsables comme ceux d'une société anonyme.

Le conseil d'administration doit soumettre à l'approbation des ministres des travaux publics et des finances le bilan, le compte de profits et pertes, l'état annuel de prévision des recettes et des dépenses, les programmes généraux d'engagement de dépenses échelonnées sur plusieurs années, la prise ou cession de participations financières, les tarifs, le statut du personnel. Les programmes d'investissement, d'achat du matériel et des lignes à desservir ne sont soumis qu'à l'approbation du ministre des travaux publics.

« La compagnie, par ses ressources propres, couvre l'ensemble de ses dépenses d'exploitation, l'intérêt et l'amortissement des emprunts, l'amortissement du matériel et les provisions à constituer pour couvrir les risques de tout ordre » (1). Elle peut toutefois recevoir des subventions dites « d'équilibre » pour couvrir les frais occasionnés par des obligations d'intérêt général qui pourraient lui être imposées.

La compagnie est soumise aux contrôles prévus pour les entreprises « faisant appel au concours financier de l'Etat », selon la loi du 30 octobre 1935 (2) et les lois successives déjà citées : 6 janvier 1948 (3), 11 mai 1953 (4) et 23 juin 1955 (5).

(1) Loi du 16 juin 1948, art. 12.

(2) Voir page 42, note 1.

(3) Voir page 43, note 4.

(4) Voir page 71.

(5) Voir page 72.

L'exploitation économique de la compagnie s'est améliorée pendant ces dernières années, grâce surtout au grand développement des transports aériens.

En conséquence, on a pu promulguer en date du 30 septembre 1953 un décret qui supprime les subventions « d'équilibre » et qui place Air France pour la question financière sur le même plan que les compagnies privées. Avec celles-ci l'Etat peut passer des contrats destinés à les rémunérer en fonction des obligations qu'il leur impose dans l'intérêt général pour des raisons politiques, culturelles, sociales, économiques ou autres (1).

En outre, dans le but de faciliter la vente des actions aux tiers, selon la loi du 16 juin 1948, le même décret prévoit la garantie de l'Etat aux actionnaires de la compagnie, autres que l'Etat lui-même, d'un dividende minimum de 5% sur la valeur nominale des actions pour une période de 15 ans à compter du 1^{er} janvier 1954.

§ 8 - LES TRANSPORTS PARISIENS

Dans la région parisienne, où est concentrée la dixième partie de la population française, les transports en commun étaient, jusqu'à un temps assez récent, l'objet de plusieurs entreprises, publiques ou privées. Les principales de ces entreprises étaient : la

(1) Un décret en date du 7 janvier 1955 prévoit comme pouvant être l'objet de ces contrats :

- l'exploitation des services aériens réguliers effectués à la demande de l'Etat ou de collectivités publiques sur des itinéraires de l'Union française, à l'exception des lignes exploitées en concurrence avec des entreprises privées;
- l'exploitation d'aéroports ouverts à la circulation publique ou d'aide à la navigation aérienne;
- l'exploitation de types d'appareils dont l'achat ou l'emploi a été imposé à la compagnie;
- la formation du personnel navigant, à l'exclusion de son perfectionnement;
- le montage sur les appareils d'équipement autre que celui requis par les règles et usages de l'aviation commerciale;
- toute autre obligation d'intérêt général et notamment l'exploitation en concurrence d'itinéraires internationaux, pourvu que ces obligations aient fait l'objet d'une décision du ministre chargé de l'aviation marchande, prise après avis du Conseil supérieur de l'aviation marchande.

Compagnie du chemin de fer métropolitain, la Société des transports en commun de la région parisienne et la S.N.C.F.

La concurrence avait donné vie à des services techniquement satisfaisants, mais non sans avoir créé une situation économiquement insupportable pour les sociétés susdites qui accumulaient annuellement des pertes très sensibles (1). A l'abri des conventions et des contrats de concession, chacune de ces compagnies poursuivait sa politique pour défendre son trafic, des accords n'étant que rarement intervenus entre elles, et, en général, aux dépens d'un transporteur indépendant.

Des essais de coordination avaient été tentés en 1926, mais ils n'avaient pas abouti; en 1937, par le décret du 30 juillet, un comité de coordination fut créé. Mais ce n'était pas suffisant. Ainsi, dans le cadre de la loi du 5 octobre 1938 tendant à accorder au gouvernement les pouvoirs pour réaliser le redressement de la situation économique et financière de la nation, fut publié, le 12 novembre 1938, un décret supprimant le comité de coordination précité et instituant un Comité des transports parisiens.

Ce comité était formé de 8 représentants de différentes administrations de l'Etat, 2 représentants du département de la Seine, 1 de la ville de Paris, et 1 pour chacune des trois grandes compagnies privées. Le préfet de Seine-et-Oise siégeait dans le comité quand on y traitait de questions concernant ce département. Ce comité possédait des pouvoirs de décision et de réglementation en matière de tarifs, de contexture des réseaux, d'horaires, de programmes de travaux et de matériel, de marchés et traités de toute nature. Toutefois ses décisions concernant les tarifs et la création ou suppression de lignes ne devenaient exécutoires qu'après approbation du ministre des travaux publics. Tous les concessionnaires des services publics de transports de la région parisienne, sauf la S.N.C.F., devaient présenter leur bilan au comité qui le soumettait aux assemblées locales compétentes.

Les frais de ce comité étaient supportés par l'Etat, le département de la Seine, la ville de Paris et les entreprises intéressées.

(1) Rapport au président de la République française relatif au décret du 12 novembre 1938 tendant à l'unification des transports de la région parisienne.

L'article 14 du décret prévoyait la dissolution du comité lorsqu'une organisation unique des transports de la région aurait été créée.

Le 20 septembre 1940, une loi relative à l'organisation unique des transports dans la région parisienne décidait l'institution d'une organisation unifiée pour les transports en commun, sans toutefois prendre d'autres dispositions que celles concernant un conseil qui aurait dû en étudier la réalisation.

Le 26 juin 1941, une nouvelle loi décidait que la convention d'affermage du réseau de tramways et d'omnibus de la Société des transports en commun devait prendre fin au plus tard le 1^{er} janvier 1942. L'indemnité à verser à la société devait être déterminée à l'amiable entre les parties. Si cela n'était pas possible, elle devait être fixée par le Conseil d'Etat.

A partir de la même date l'exploitation de ce réseau et celle du chemin de fer métropolitain devaient avoir effectivement fusionné.

Des décrets successifs devaient approuver les conventions destinées à créer un organisme unique des transports et y prévoir éventuellement la participation des collectivités publiques. En fait aucun organisme nouveau ne fut créé, l'exploitation du réseau de la Société des transports en commun étant confiée à la Compagnie du chemin de fer métropolitain.

La faculté de rachat anticipé des concessions fut reculée en ce qui concernait la Compagnie du chemin de fer métropolitain au 1^{er} janvier 1948 et en contrepartie l'Etat et la ville de Paris recevaient des actions d'apport. L'unification des transports de la région parisienne fut ainsi réalisée sans véritable passage au secteur public de ce service.

En 1948 vint à échéance la concession dont la Compagnie du chemin de fer métropolitain était bénéficiaire et, en cette même année, les transports de la région parisienne furent soustraits à l'économie privée.

La loi du 21 mars 1948 créa, en effet, la Régie autonome des transports parisiens (RATP), établissement public à caractère industriel et commercial doté de l'autonomie financière.

La régie était chargée de l'exploitation des lignes de transports en commun concédées à la Compagnie du chemin de fer métropolitain, de celles affermées à la Société des transports en commun avant

sa fusion avec le « Métropolitain » ainsi que des lignes dont l'exploitation pourrait lui être confiée par l'Office régional des transports parisiens (ORTP) (voir page 82). Il faut remarquer que « la régie ne pourra se voir confier l'exploitation d'une ligne — en sus des réseaux déjà mentionnés — que si elle prouve par des prévisions budgétaires qu'elle peut assurer le service dans les meilleures conditions financières pour les collectivités intéressées et pour les usagers » (1).

La régie était subrogée, vis-à-vis des tiers et du personnel des réseaux qui lui étaient transférés, dans tous les droits et obligations des concessionnaires et fermiers auxquels elle se substituait. De même, à l'égard des biens qui lui étaient confiés, elle avait la situation juridique des exploitants auxquels elle succédait.

Les entreprises concessionnaires ou fermières, dont l'exploitation prenait fin à cause de la loi ou d'une décision de l'ORTP, avaient droit aux indemnités prévues par les conventions en vigueur.

Si l'activité d'une entreprise ni concessionnaire ni fermière devait prendre fin pour les mêmes raisons, cette entreprise recevait une indemnité calculée selon les règles du droit commun en tenant compte des éléments suivants :

- 1) la valeur, à dire d'experts, du matériel et des installations dont elle n'avait plus l'usage,
- 2) la valeur, à dire d'experts, des autres éléments du fonds de commerce,
- 3) une réparation des dommages d'éviction.

A défaut d'accord, l'indemnité devait être fixée par un collège arbitral de trois membres désignés un par chaque partie intéressée et un par le président de la Cour d'appel de Paris.

* * *

La régie est dirigée par un conseil d'administration et un directeur général.

Le conseil d'administration comprend 28 membres, dont 10 représentent toutes les collectivités locales, élus par leurs autorités, qui les choisissent parmi les maires et les conseillers généraux ou municipaux ; 8 élus par le personnel, de façon que les

(1) Loi du 21 mars 1948, art. 39.

cadres, les agents de maîtrise, les employés, les agents d'exploitation et les ouvriers soient représentés; 5 personnalités nommées par le ministre des travaux publics pour leur compétence et un membre désigné parmi ses fonctionnaires par chacun des ministres suivants: travaux publics, finances, économie nationale, intérieur, urbanisme.

La durée des fonctions des membres du conseil est de six ans, sauf pour les représentants des collectivités locales qui cessent leurs fonctions quand vient à échéance leur mandat politique.

Le président du conseil d'administration est élu par celui-ci dans son sein mais cette nomination doit être approuvée par décret. Il reste en fonction deux ans.

Les membres du conseil sont responsables de leur gestion dans les mêmes conditions que ceux d'une société anonyme.

Le directeur général est nommé par décret sur proposition du conseil d'administration de la RATP après agrément de l'assemblée générale de l'ORTP. Il a autorité sur l'ensemble des services. La durée de son mandat n'est pas spécifiée et pour le relever de ses fonctions, comme pour sa nomination, un décret est nécessaire.

La régie doit couvrir par ses propres moyens l'ensemble de ses dépenses d'exploitation, y compris l'intérêt et l'amortissement des capitaux empruntés, le renouvellement du matériel et des installations, et la constitution d'une réserve pour risques d'ordre commercial.

Au cas où l'équilibre ne se réalise pas, l'Etat et les collectivités locales peuvent verser une subvention ne pouvant dépasser ni 15% des recettes totales de l'exercice, ni le montant de la perte des recettes résultant, par rapport au plein tarif, de la délivrance d'abonnements et de réductions de tarifs consenties aux familles nombreuses et aux mutilés de guerre.

La demande d'une telle subvention doit être faite par l'assemblée générale de l'ORTP. Si le ministre des travaux publics refuse de présenter cette demande au Parlement ou si celui-ci ne l'accepte pas, l'ORTP doit prendre les mesures qui s'imposent pour redresser la situation, autrement elles peuvent être prises par décret du ministre des travaux publics.

La régie n'est pas soumise aux règles de la comptabilité publique, ses comptes étant tenus conformément aux usages du

commerce. Ils sont contrôlés par la « commission de vérification des comptes » (1).

Un autre contrôle est celui exercé sur la régie par un inspecteur général des finances ayant le statut de contrôleur d'Etat auprès de la RATP.

* * *

L'Office régional des transports parisiens fut créé par la même loi que la RATP. Il est un organisme rattaché au ministère des travaux publics, habilité à prendre ou proposer toutes mesures relevant des pouvoirs publics et concernant les transports en commun dans la région indiquée.

Il comprend deux organes : l'assemblée générale et le comité consultatif technique. L'assemblée générale compte douze représentants des communes et départements intéressés et dix des ministères intéressés. Y ont, en outre, voix consultative les représentants des entreprises intéressées et les maires, mais uniquement pour les questions concernant leurs communes.

Comme son nom le dit, le comité consultatif technique doit assister l'assemblée générale dans l'accomplissement de sa tâche.

Le but de l'ORTP est d'assurer la coordination de tous les transports en commun, par la route ou le rail, des voyageurs dans la région parisienne, et à cette fin de préparer des « plans des besoins des transports voyageurs », et, dans le même cadre, de décider la création, l'extension ou tout autre aménagement des transports autres que ceux gérés par la S.N.C.F. Toutefois, il ne peut imposer une amélioration que s'il prévoit en même temps les moyens d'en couvrir les frais.

Il doit en outre donner son avis sur les prévisions budgétaires de la RATP avant l'approbation définitive de son budget par le conseil d'administration.

Il a de plus le pouvoir de fixer les tarifs à appliquer sur les lignes de la RATP et les lignes de banlieue de la S.N.C.F., ainsi que les tarifs limites des lignes gérées par des sociétés membres de l'Association professionnelle des transporteurs publics routiers de la région des transports parisiens. De cette association sont obli-

(1) Voir page 43, note 4.

gatoirement membres les exploitants privés des lignes de la dite région.

Après de l'ORTP, le directeur général des chemins de fer et des transports au ministère des travaux publics exerce la fonction de commissaire du gouvernement.

* * *

La Régie autonome des transports parisiens est donc le résultat d'une lente évolution, pendant laquelle l'Etat intervint d'une façon toujours plus radicale dans ce service public si important.

Ce furent d'abord des entreprises concessionnaires qui se disputèrent, dans une âpre concurrence, les faveurs du public. Les inconvénients auxquels cette lutte donna lieu poussèrent l'Etat à intervenir comme coordinateur pour limiter les dégâts. Cette solution ne se révéla pas satisfaisante, et la nécessité d'une direction unique s'imposa de plus en plus clairement.

L'Etat intervint encore une fois pour fusionner les exploitations des deux plus importantes compagnies spécialisées. Il profita de l'occasion pour devenir actionnaire grâce à un renouvellement de la concession. Il ne cherchait pas, comme c'était le cas pour les autres compagnies d'économie mixte, à en obtenir le contrôle. Un droit de regard lui suffisait. Il se réservait d'ailleurs le droit de transformer ce droit de regard en une action purement spéculative destinée à apporter un revenu extraordinaire à son bilan. Cas unique dans la législation française concernant le transfert à l'Etat d'une partie du capital d'une société anonyme, il se réserva explicitement le droit de vendre à tout moment ses actions qui étaient en tout égales aux autres actions de la compagnie. Plus tard, avec l'évolution de la situation politique et des idées économiques dominantes, il substitua à une entreprise privée à but lucratif une régie n'ayant d'autre but que de procurer aux usagers le maximum de services pour le prix minimum.

§ 9 - LES FABRICATIONS DE GUERRE

Entre les deux guerres mondiales on procéda aussi à des nationalisations dans le but d'assurer la défense du pays. Comme on l'a déjà dit, les motifs invoqués étaient nombreux : le caractère immoral des fabrications de guerre, l'intérêt des industriels de l'armement à entretenir une psychose de guerre, les trop grands profits qu'ils tirent de leur activité, le fait qu'ils peuvent armer l'ennemi de demain, la possibilité d'améliorer la mobilisation industrielle, de mieux garder les secrets de fabrication, d'éviter des conflits sociaux susceptibles d'entraver la préparation militaire.

Tous ces motifs sont discutables. En effet, selon les nécessités de la cause, on a déclaré cette industrie immorale ou hautement méritoire ; l'intérêt à déclencher une course aux armements n'est pas niable, mais très douteux est l'intérêt des fabricants d'armes de voir leur pays entrer en guerre, leurs usines pouvant être détruites dans ce cas, soit par l'ennemi, soit, lors d'une retraite, par leurs nationaux, soit enfin être mises sous séquestre par l'Etat ; quant aux profits, c'est surtout une question de contrôle (1) et il ne faut pas oublier que l'Etat jouit d'un monopole d'achat quasi absolu. Le rapporteur au Sénat du budget de la guerre en 1937, affirmait d'ailleurs que « les premiers résultats obtenus permettent de penser que si des abus ont été commis au détriment de l'Etat, ils sont le fait d'une minorité et que dans son ensemble l'industrie française a conscience de son rôle et de ses devoirs » (2).

En ce qui concerne le danger que l'industrie française arme les adversaires possibles, il ne faut pas oublier que la loi du 13 avril 1895 permettait d'interdire, en toutes circonstances, l'exportation d'armes et que la loi du 13 avril 1915 et l'arrêté du 3

(1) On peut signaler le système anglais : lors de la passation d'un contrat on établit un prix provisoire ; après livraison on établit le prix définitif, égal au prix de revient majoré d'un bénéfice considéré comme normal. Si ce prix est inférieur au prix provisoire, l'Etat consent au fournisseur une prime sur l'économie réalisée.

(2) Sénat, année 1937, N. 619, annexe 5, p. 39.

septembre de la même année prévoient que l'exportation est soumise à l'autorisation du ministre des finances, qui doit demander l'avis du ministre de la défense intéressé et du ministre des affaires étrangères.

Pour ce qui est des conflits sociaux, il convient de se rappeler que des grèves se sont produites aussi dans des usines d'Etat, même en temps de guerre.

Quant à l'augmentation de la capacité productive des usines, il aurait probablement été plus souhaitable que les sommes destinées au rachat des usines privées eussent été destinées à l'extension des arsenaux d'Etat, cela d'autant plus que l'étatisation compromet les possibilités d'exportation. En effet, dans le cas d'une tension entre deux pays, supposons l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, une livraison d'armes faite par une usine d'Etat, donc par l'Etat français, à la Tchécoslovaquie, pourrait être un « casus belli » bien plus grave qu'une livraison effectuée par l'industrie privée française.

Le véritable motif de la nationalisation était tout autre, et il fut exposé par le rapporteur de la commission de l'armée à la Chambre des députés :

« Le gouvernement représente ici une formation de Front populaire qui a promis au corps électoral la nationalisation de la fabrication des matériels de guerre » (1).

Il s'agissait donc d'un motif essentiellement politique. Ces mesures non seulement rencontrèrent une très forte opposition dans la minorité, mais elles ne furent pas appuyées avec le même enthousiasme par tous les membres du Front populaire. Les divergences de vues au sein du cabinet lui-même expliquent pourquoi on a donné à la loi (2) un texte assez vague permettant des interprétations différentes ; la conséquence de ce fait fut que le ministre de la marine expropria une seule usine de torpilles et la constitua en régie directe pour respecter le principe posé par la loi ; de même le ministre de la guerre procéda lui aussi à des nationalisations très limitées, tandis que celui de l'air expropria l'ensemble de l'industrie de constructions aéronautiques.

(1) Journal officiel du 18 juillet 1936, p. 1288.

(2) Loi du 11 août 1936.

Cette loi donnait la possibilité au Conseil des ministres de nationaliser, avant le 31 mars 1937, par voie de décrets, les établissements se livrant à la fabrication ou au commerce de matériel de guerre. Elle spécifiait qu'étaient considérés comme matériel de guerre les armes à feu et leurs munitions, le matériel destiné à les porter et à les utiliser au combat et enfin le matériel de protection contre les gaz de combat.

Pour indemniser les propriétaires la loi prévoyait l'intervention d'un accord à l'amiable entre les parties intéressées, à défaut de quoi elles désigneraient chacune un arbitre, à la décision desquels elles s'en remettraient.

Si les arbitres eux aussi n'arrivaient pas à un accord, ils désigneraient un super-arbitre qui déciderait en pleine liberté. Si l'accord ne se faisait pas sur le nom du super-arbitre, celui-ci serait désigné par le premier président de la Cour d'appel du lieu où l'entreprise avait son siège. Aucune indication n'était donnée par la loi concernant les bases sur lesquelles l'évaluation des biens de la société expropriée devait se faire.

Rien n'était prévu par la loi quant à la forme à donner aux industries nationalisées. Aussi cette loi fut-elle complétée par de nombreux décrets.

Le 13 août 1936, un premier décret venait établir une liste du matériel qui devait être considéré comme matériel de guerre au sens de la loi du 11 août. Le 17 août de la même année, un autre décret établissait les contrôles auxquels les industries de guerre restées en mains privées devaient se soumettre, la nationalité de leurs membres et de leurs dirigeants et les conditions auxquelles elles devaient satisfaire pour obtenir une licence.

De nombreux autres décrets, un par établissement nationalisé ou partiellement nationalisé, furent publiés pendant cette époque.

L'activité des ministères de la guerre et de la marine fut assez réduite dans ce domaine et les formes classiques des arsenaux furent maintenues.

Il en alla différemment pour l'aviation. Quoique rien ne fût prévu par la loi du 11 août 1936 autorisant la constitution des entreprises nationalisées en sociétés d'économie mixte, telle fut la formule adoptée. Cela n'alla pas sans créer des difficultés. En effet,

il fallait appliquer à ces sociétés le contrôle prévu par le décret-loi du 30 octobre 1935 sur les sociétés qui « font appel au concours financier de l'Etat » (1). Or, dans le cas des sociétés de constructions aéronautiques, l'Etat lui-même cherchait à s'imposer aux sociétés.

De plus, la loi ne parlait que de « nationalisation », c'est-à-dire du transfert de l'ensemble des entreprises à la nation, et donnait au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour réaliser ce transfert, mais aucun pouvoir n'était donné à l'Etat pour imposer sa participation à une entreprise privée. D'autre part, il semble qu'une telle forme d'entreprise, n'excluant pas le capital privé de l'industrie de guerre, soit contraire à l'intention du législateur qui avait invoqué, pour justifier la nationalisation, l'immoralité du fait que des personnes privées puissent tirer des bénéfices des industries de guerre.

Le gouvernement put toutefois faire admettre sa participation financière grâce à l'article 2 de la loi du 11 août 1936 qui prévoit le contrôle à imposer aux industries des armements non nationalisées. Parmi les mesures prévues par cet article figure l'obligation pour les entreprises d'obtenir une autorisation de l'Etat pour pouvoir fonctionner. Or l'Etat peut refuser cette autorisation si elles repoussent sa participation financière. Mais les entreprises pourraient recourir au Conseil d'Etat pour obtenir l'annulation de la décision gouvernementale. La position de l'Etat serait alors difficilement défendable, sauf sur le point suivant : l'Etat doit contrôler les entreprises d'armements. L'entreprise en question est trop importante pour que des contrôles exercés de temps à autre puissent suffire. Il faut donc des contrôles continus. Mais à l'époque, seule la loi du 30 octobre 1935 concernant le contrôle des sociétés « qui ont fait appel au concours financier de l'Etat » pouvait lui permettre d'exercer un tel contrôle. En conséquence, il fallait que cette entreprise devînt une société à participation de l'Etat.

Pour organiser cette participation dans les entreprises d'armements d'économie mixte, deux décrets furent promulgués, l'un du 16 janvier 1937 concernant les sociétés d'armements dont les deux tiers au moins du capital étaient aux mains de l'Etat, l'autre

(1) Voir page 42, note 1.

du 26 janvier de la même année concernant celles dans lesquelles la participation de l'Etat était inférieure aux deux tiers.

Quelques mesures sont communes aux deux décrets. Tout d'abord les entreprises auxquelles l'Etat participe doivent être ou doivent se transformer en sociétés anonymes.

Si la fabrication du matériel de guerre ne constitue qu'une partie de l'activité d'une entreprise, celle-ci peut constituer une nouvelle société anonyme chargée de gérer la partie de l'actif de l'ancienne entreprise consacrée à la production des armements qui seule est soumise à la législation susdite.

Pour participer au capital des sociétés, l'Etat peut recourir à l'une des trois voies suivantes :

- 1) Racheter à l'amiable une partie du capital.
- 2) Souscrire en numéraire à une augmentation du capital.
- 3) Faire des apports en nature grâce aux biens expropriés en vertu de la loi du 11 août 1936.

Pour les sociétés dans lesquelles l'Etat possédait la majorité des deux tiers, le décret du 16 janvier 1937 se borna à imposer que les actions de l'Etat fussent nominatives et qu'un des administrateurs désignés par l'Etat fût un délégué du ministre des finances, les autres étant désignés par les ministres intéressés.

En ce qui concerne les contrôles, bien que ces sociétés fussent soumises à la loi du 30 octobre 1935 déjà citée, les fonctionnaires du corps de contrôle n'avaient cependant pas le droit de veto, car l'Etat, possédant la majorité des 2/3, avait dans les assemblées générales tous les pouvoirs. Cette majorité étant la plus haute requise par la loi pour certaines décisions, l'Etat, qui nommait le plus grand nombre des membres du conseil d'administration, pouvait évidemment imposer en tout temps sa volonté.

Pour les industries d'armements où la participation de l'Etat était inférieure aux deux tiers, le nombre de voix détenues par l'Etat était conforme à la loi sur les sociétés anonymes et aux statuts de ces sociétés, mais, au sein des conseils d'administration, les deux places au moins qui devaient être réservées à l'Etat (1), étaient occupées l'une par un délégué du ministre des finances, l'autre par un délégué du ministre intéressé.

(1) Voir page 42, note 1.

Un fonctionnaire du service de contrôle assistait en outre aux séances des conseils d'administration, des comités de direction et des autres organismes semblables. Ce fonctionnaire possédait, conformément à la loi du 30 octobre 1935, le pouvoir de s'opposer aux décisions de ces organismes.

La loi prévoyait encore le contrôle des bilans, des comptes de profits et pertes ainsi que de toutes écritures par l'Inspection générale des finances.

Ces sociétés continuaient à vivre leur vie propre, tandis que celles où la participation de l'Etat s'élevait aux deux tiers étaient, en général, de nouvelles sociétés résultant de la fusion de plusieurs anciennes.

Les conditions dans lesquelles se trouvait l'industrie aéronautique expliquent ces mesures aussi bien que le choix de la formule d'économie mixte.

Les entreprises de constructions aéronautiques ne pouvaient être gérées directement par l'Etat car il ne disposait d'aucune expérience dans ce domaine ni des cadres techniques nécessaires. En outre, les formules des « offices » ou des « régies » étaient mal adaptables à une industrie en continuelle évolution.

Les fusions d'entreprises s'expliquent par le fait que les entreprises de constructions aéronautiques étaient dispersées en de nombreuses petites unités, ce qui n'était pas sans limiter les possibilités de recherches et influencer les prix de revient. Aussi par ces fusions chercha-t-on à constituer des entreprises dotées de moyens puissants. D'un autre côté, si on considère les noms qui furent donnés à ces sociétés : Société nationale des constructions aéronautiques de l'Ouest (S.N.C.A.O.), Société nationale des constructions aéronautiques du Sud-Ouest (S.N.C.A.S.O.), Société nationale des constructions aéronautiques du Nord (S.N.C.A.N.), Société nationale des constructions aéronautiques du Centre (S.N.C.A.C.), Société nationale des constructions aéronautiques du Sud-Est (S.N.C.A.S.E.), Société nationale des constructions aéronautiques du Midi (S.N.C.A.M.) (1), l'intention du législateur de décentraliser l'industrie aéronautique, pour diminuer les risques en cas de guerre, est évidente.

(1) Elles furent peu de temps après réduites à quatre par l'absorption de la S.N.C.A.O. et de la S.N.C.A.M. par les autres sociétés.

Le ministère de l'air prit encore une participation majoritaire dans la Société nationale de construction des moteurs (S.N.C.M.) en achetant des actions en bourse. Il prit en outre des participations minoritaires dans la Société des moteurs Gnome et Rhône (1), dans la société Alkan et Cie (à laquelle il apporta à titre de participation l'usine de Valenton qui avait appartenu à cette société, expropriée conformément à la loi du 11 août 1936), et dans la Société d'exploitation des matériels Hispano-Suiza. Cette société avait été constituée par les actionnaires de la Société française Hispano-Suiza et par l'Etat. L'ancienne société continua d'exister, mais n'eut plus que des buts d'étude et de recherche. Elle concéda à la société d'exploitation le droit exclusif d'employer la marque Hispano-Suiza et lui accorda la collaboration la plus complète. De cette façon la société put continuer à bénéficier des résultats des recherches des autres sociétés Hispano-Suiza dans le monde. La société française Hispano-Suiza est rémunérée par la société d'exploitation au moyen d'un pourcentage sur son chiffre d'affaires.

A toutes ces sociétés on appliqua des statuts semblables à ceux des autres entreprises objet de ce paragraphe.

De nombreuses personnalités opposées aux nationalisations ont rendu les mesures prises par le gouvernement du Front populaire entièrement responsables de la mauvaise préparation de l'aviation française lors de la guerre. Mais cela semble injuste. La nationalisation est peut-être en partie responsable, mais en partie seulement. « Il semble à la vérité que l'infériorité de notre aviation en 1939 ait été due moins au mode d'organisation des entreprises, qu'à l'erreur commise par les dirigeants, gouvernementaux et militaires, en ce qui concerne l'importance de l'aviation dans la guerre moderne », écrivait Mr. Pirou.

A ce sujet, Mr. Ventenat affirme que « les méthodes et la conception des services techniques du ministère de l'air n'y sont pas non plus étrangères » (2).

Les industriels privés portent d'ailleurs, eux aussi, leur part de responsabilité au dire même d'une personnalité comme Mr. Bigaut, qui n'est certainement pas un défenseur des nationalisations, et qui écrivait en 1939: « L'industrie aéronautique — avant

(1) Nationalisée plus tard.

(2) M. VENTENAT, *L'expérience des nationalisations*. Paris, 1947.

les nationalisations — était dans une situation tellement lamentable, qu'aucune mesure ne pouvait l'empirer » (1).

Quelle que fût la situation de l'industrie de guerre, on peut se demander si l'intérêt de l'Etat était vraiment de nationaliser une industrie comme celle des constructions aéronautiques. C'est en effet une industrie jeune, en pleine évolution, où il s'agit, et s'agissait encore plus au moment de la nationalisation, de miser, de « spéculer sur la valeur d'une découverte technique, savoir devenir ce qui est un progrès décisif et ce qui n'est qu'une modification sans avenir » (2).

De la discussion de la loi à la Chambre il ressort que l'on espérait pouvoir séparer la recherche de la construction en série, laissant la première entièrement aux personnes privées et confiant la deuxième aux sociétés nationales. Malheureusement cette situation ne put se réaliser.

La forme de l'économie mixte, elle non plus, ne put donner à cette industrie l'élasticité propre à l'initiative privée, cela spécialement pour les sociétés nationales à participation de l'Etat égale aux deux tiers. Ces sociétés étaient en effet complètement entre les mains de l'Etat et les capitalistes privés n'y avaient pratiquement aucun droit. C'est là d'ailleurs le motif pour lequel le plus souvent les particuliers se désintéressèrent de ces sociétés, si bien que le dernier tiers du capital fut généralement souscrit par d'autres sociétés nationales ou organismes publics. La forme de « société d'économie mixte » eut toutefois l'avantage de soustraire ces sociétés aux règles budgétaires et à celles de la comptabilité publique qui ne sont évidemment pas souhaitables pour des entreprises industrielles.

Quant aux indemnités payées aux propriétaires expropriés, il faut ajouter quelques mots.

Peut-être est-ce en raison de l'impopularité qui entoure les industries de guerre spécialement lorsqu'elles sont gérées par des particuliers, inculpés de créer la psychose de guerre d'abord et peu à peu de la faire éclater par des manœuvres sordides, ou

(1) A. BIGAUT, *La nationalisation et le contrôle des usines de guerre*. Paris, 1939.

(2) M. WALINE, *Les nationalisations*. Revue de droit social, mars, 1945.

encore faut-il attribuer cette impopularité à l'habitude de considérer ces industries comme très rentables, le fait est que pour ces motifs et pour d'autres que l'on a déjà critiqués précédemment, les propriétaires expropriés ne furent pas traités avec très bonne grâce lors du paiement des indemnités.

La loi n'avait pas déterminé les règles concernant le calcul de ces indemnités, qui devaient être fixées par des arbitres à défaut d'un accord à l'amiable (1).

Les arbitres avaient calculé les indemnités d'après la valeur d'usage des biens rachetés, en excluant toute possibilité pour l'exproprié non seulement de réaliser un bénéfice dans l'opération, mais même de se faire indemniser pour certains dommages qui lui étaient causés, tel le manque à gagner. Aussi la plupart du temps les expropriés subirent-ils un préjudice. Mais le ministre des finances a presque toujours soutenu, en se basant sur les bilans des entreprises, que celles-ci réalisaient un bénéfice dans cette opération, et sur ce profit il appliqua une retenue de 51,12%, c'est-à-dire l'impôt cédulaire sur les bénéfices industriels, ainsi que l'impôt de 36% frappant les bénéfices des industries travaillant pour la défense nationale.

En outre, le ministre protesta contre de nombreuses décisions arbitrales et suspendit en conséquence le paiement des indemnités.

Cela intervenant dans une période d'inflation, il en résulta pour beaucoup d'expropriés, une perte réelle.

Certainement cette loi, ainsi que la façon dont elle fut appliquée, déconseilla aux industriels de placer de nouveaux capitaux dans les entreprises de ce genre au moment où se préparait la deuxième guerre mondiale.

* * *

Après cette dernière guerre, par l'ordonnance du 29 mai 1945, on nationalisa la société anonyme des moteurs Gnome et Rhône (SMGR) dans laquelle l'Etat avait déjà une participation minoritaire.

Cette société — tout en exerçant d'autres activités industrielles — était parvenue dans la construction des moteurs d'aviation

(1) Voir page 86.

à une situation de quasi-monopole. Avant l'armistice elle avait fourni la plus grande partie des moteurs montés sur les avions militaires français et avait été en butte à de graves critiques du fait de sa « technique largement dépassée par celles des moteurs étrangers, de sérieuses irrégularités dans la qualité et des prix excessifs » (1). On affirmait en effet qu'elle « ne se souciait que de vendre le plus possible, au plus haut prix, non seulement sans aucun souci de l'intérêt général du pays, mais encore au mépris de toute règle morale » (2). De plus, pendant l'occupation, elle avait obtenu que l'outillage de certaines usines contrôlées par l'Etat lui fût remis et avait travaillé pour la Luftwaffe.

Pendant la guerre les conditions de retard technique par rapport aux autres pays s'étaient encore aggravées. Pour remédier à cette situation, l'Etat, « tout en se réservant entièrement les sanctions d'ordre pécuniaire qui pourraient être infligées aux dirigeants poursuivis pour faits de trahison ou autres délits et crimes de collaboration avec l'ennemi » (3), décida de nationaliser la SMGR et cela d'une façon telle que, tout en donnant à l'Etat le contrôle absolu de la gestion, il serait permis à la SMGR de conserver le statut d'une société anonyme. Il fut donc décidé de transférer à l'Etat la propriété de toutes les actions Gnome et Rhône, sauf celles appartenant à des sociétés dans lesquelles l'Etat avait une participation majoritaire ou à des personnes morales de droit public assujetties au contrôle de l'Etat.

Le décret du 22 août 1945 établit que l'indemnité de dépossession devait être déterminée, en prenant pour base la situation financière de la SMGR au 29 mai 1945, par une commission comprenant cinq hauts fonctionnaires de l'Etat et les deux commissaires aux comptes de la société. Rien ne fut changé à son organisation et la société continua d'être soumise aux lois sur les sociétés anonymes et à celles qui lui étaient déjà appliquées du fait de la participation de l'Etat et de sa production à caractère militaire.

Le 2 juillet 1948, une loi imposa à la SMGR, dont le nom avait été modifié en Société Nationale d'Etude et de Construction de

(1) Ordonnance du 29 mai 1945 - exposé des motifs.

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

Moteurs d'Aviation (SNECMA), un administrateur spécial cumulant les pouvoirs du président-directeur général et du conseil d'administration. Il avait pour tâche de réorganiser l'entreprise en limitant l'activité de la société aux buts spécifiés par sa raison sociale, les autres activités étant confiées à d'autres établissements nationaux.

Le 26 février 1951, fut promulgué un décret applicable à la SNECMA ainsi qu'aux sociétés nationales de constructions aéronautiques établissant que les conseils d'administration de ces sociétés devaient se composer de :

- 2 administrateurs désignés par le ministre des finances et des affaires économiques,
- 1 administrateur désigné par le secrétaire d'Etat aux forces armées (air) et choisi parmi les fonctionnaires de ce ministère,
- 5 autres désignés par l'assemblée générale des actionnaires, dont 4 sur la proposition du secrétaire d'Etat aux forces armées (air) et 1 sur celle du ministre des finances,
- 3 autres enfin, représentant le personnel, désignés par le ministre du travail et de la sécurité sociale dont 2 sur proposition des organisations syndicales représentatives des ouvriers et 1 sur proposition des organisations syndicales représentatives des cadres.

Encore une fois, en 1951, se manifestait donc l'influence de la théorie de la Confédération Générale du Travail. A remarquer toutefois que, dans ce secteur délicat intéressant de si près la défense nationale, les représentants du personnel étaient seulement proposés par les organisations syndicales et leur nomination était le fait des ministres intéressés et non celui de ces organismes, ou du personnel lui-même.

§ 10 - LES CHARBONNAGES

La nationalisation des charbonnages fut la première réalisée après la guerre, pour la partie concernant le bassin charbonnier du nord de la France tout au moins.

Avant la nationalisation, le législateur s'était plusieurs fois occupé des mines. Sous l'ancien régime, la propriété d'un terrain

englobait aussi celle du sous-sol. A l'époque impériale une loi, celle du 21 avril 1810, scinda la propriété du sol et du sous-sol. En conséquence, les mines ne pouvaient être exploitées que grâce à une concession de l'Etat. Ces concessions étaient perpétuelles.

En 1919, la loi du 9 septembre limita la durée des concessions à 99 ans et l'Etat participa, sous certaines conditions, aux bénéfices des exploitations.

En même temps se développait une autre législation, à fin sociale, celle-là. Avant la nationalisation, l'exploitation était très concentrée. On comptait, en effet, environ 150 entreprises, mais 28 d'entre elles fournissaient 90% de la production nationale. Dans la production totale française, le bassin du Nord et du Pas-de-Calais comptait pour les deux tiers. Contrairement à ce qui se passait dans d'autres entreprises, les actions des grandes compagnies minières étaient très dispersées (1).

La cause de cette dispersion doit être recherchée dans le fait que ces actions étaient considérées comme des valeurs refuge. Cela était dû en grande partie au fait de la solidité des entreprises qui pratiquaient largement l'autofinancement et surtout à l'insuffisance de la production française, eu égard aux besoins de la consommation intérieure. Ainsi l'industrie houillère participait aux périodes de prospérité et ne se ressentait que d'une manière limitée des périodes de crise, les frontières étant en ce cas fermées à l'importation (2).

Cette dispersion aurait dû refréner le gouvernement dans ses tendances aux nationalisations. Il n'en fut rien. Le 11 octobre 1944, le gouvernement provisoire édicta une ordonnance portant suspension provisoire des présidents-directeurs généraux et des directeurs des exploitations houillères du Nord et du Pas-de-Calais en les remplaçant par des administrateurs provisoires nommés par arrêté ministériel. Le 13 décembre de la même année, une ordonnance portant institution des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais consacrait l'expropriation des anciens propriétaires.

(1) Voir à ce sujet, pour les détails concernant les grandes entreprises, la très intéressante étude: *Les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais*, par R. FABRE, *Revue de droit social*, avril, 1945.

(2) La loi du 10 juillet 1931, adoptée à la suite de la crise mondiale et qui introduisait le régime des licences pour l'importation charbonnière en France, était encore en vigueur au début de la guerre.

Les raisons de cette nationalisation sont diverses. Un des motifs principaux fut la pénurie des sources d'énergie faisant suite à la guerre, d'où la nécessité de développer au maximum la production, si même on devait recourir à de nouveaux investissements importants, peut-être non rentables si l'on en jugeait du point de vue de l'exploitation économique.

A ce motif il faut en ajouter d'autres qui, s'ils justifient moins les mesures prises, furent peut-être des moteurs plus puissants que la raison économique citée.

Dès 1919 déjà la Confédération Générale du Travail réclamait la nationalisation des secteurs clés de la production. Les mines étaient un des secteurs où le syndicalisme était le plus puissant, car, les mines étant à l'écart des grandes villes, la cohésion qui se développe entre les ouvriers y est bien plus grande, renforcée qu'elle est encore par le danger commun.

Il y avait en outre des raisons politiques. Le délégué de la Fédération du sous-sol à l'Assemblée constituante appela « traîtres » les actionnaires des charbonnages, à l'exception des « petits porteurs patriotes ». (1), (2).

Mais à part tout cela, il faut dire que les nationalisations étaient dans l'air. Le 1^{er} mai 1944 le général de Gaulle déclarait aux délégués de la métropole à Alger : « Il n'y aura pas de prospérité, il n'y aura même pas d'indépendance si l'économie française n'est pas fortement dirigée, de manière que toutes les ressources soient exploitées... pour le profit de la souveraineté et de la communauté nationales ». De son côté, le Conseil national de la résistance en 1944 portait à son programme « le retour à la nation des grands moyens de production ». Ce que l'on cherchait dans les nationalisations, c'étaient des réformes de structure, un ordre nouveau, quelque chose qui fût une prime à ceux qui, pendant la guerre, avaient souffert le plus.

(1) Cité par L. BAUDIN, *Le capitalisme d'Etat et la production industrielle, charbon, gaz, électricité*, Paris, 1951.

(2) Cette accusation paraît sans fondement. On ne voit pas en effet comment les dirigeants des mines auraient pu empêcher des livraisons aux Allemands, quand ceux-ci occupaient le territoire où étaient situées les exploitations. Ces livraisons étaient d'ailleurs assez minimes. Ils ont en outre effectué quelques dizaines de milliers d'embauches de complaisance pour soustraire des citoyens français au service du travail obligatoire. Ils ont également exploité les mines « sales » plutôt que les mines riches. Cela leur convenait d'ailleurs économiquement. Pour plus de détails, voir R. FABRE, *ouvrage cité*.

C'est de cet état d'esprit généralisé que naquit la nationalisation des charbonnages aussi bien que les autres nationalisations de l'après-guerre. L'ordonnance du 13 décembre 1944, qui avait été complétée par un décret le 4 mai 1945, fut modifiée par une nouvelle ordonnance le 12 octobre 1945. Ces actes législatifs ne forment qu'un tout unique; ils seront donc brièvement examinés dans leur ensemble, une place spéciale étant toutefois réservée à la loi du 17 mai 1946, portant nationalisation de l'ensemble des charbonnages français.

L'ordonnance de 1944 prévoit l'institution, sous le nom de « Houillères nationales du Nord et du Pas-de-Calais », d'un établissement de caractère industriel et commercial, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Ce texte semble obscur en ce qui concerne la nature juridique de cet organisme, dont on ne sait pas s'il doit être considéré comme une entité de droit public ou de droit privé.

Certains écrivains ont suspecté que « c'est avec intention que le législateur n'a pas précisé à l'art. 1^{er} qu'il s'agit d'un établissement « public » et que la question de la responsabilité du Trésor devant les tiers, en cas de déficit ou lorsqu'une créance ne pourrait être recouvrée par les moyens normaux, n'a pas été soulevée » (1).

Les législateurs n'ont probablement jamais eu de telles arrière-pensées, car à l'article 24 il est bien spécifié « qu'elles sont soumises au contrôle économique et financier prévu par le décret du 25 octobre 1935 (2) sur les offices et établissements publics autonomes de l'Etat », ce qui est une façon implicite de dire que les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais sont un établissement public. D'ailleurs, la rédaction de l'ordonnance du 12 octobre 1945, qui prévoit l'institution d'un établissement public de caractère industriel et commercial de type spécial, enlève toute équivoque.

Cet organisme est chargé de la gestion des mines de houille des départements du Nord et du Pas-de-Calais, ainsi que de leurs

(1) « *Structure et organisation des « Houillères du Nord et du Pas - de - Calais »* ». Revue de droit social, avril, 1945.

(2) Ce décret prévoit:

— à l'art. 1 que « des contrôleurs financiers placés sous l'autorité du ministre des finances exercent le contrôle du fonctionnement financier des « Offices et Etablissements publics dotés d'autonomie financière » et à l'art. 2 « qu'un contrôleur financier est placé auprès de chaque « Office et Etablissement public doté d'autonomie financière ».

dépendances légales, des industries annexes et des biens affectés à l'exploitation des mines, au logement du personnel et aux services sociaux.

A la tête des « Houillères » est un président-directeur général nommé par décret. Il est assisté par 5 directeurs généraux adjoints, un secrétaire général et un comité consultatif dont les membres sont nommés par décret. Ce comité comprend 5 représentants des ouvriers, 1 des employés, 1 des agents de maîtrise et 1 des cadres, désignés par les syndicats respectifs, 5 représentants des consommateurs, 5 membres désignés par les ministres de l'économie nationale, des finances, des transports, du travail et des travaux publics, et 4 désignés par le ministre chargé des mines parmi les corps techniques de l'Etat et des techniciens de valeur prouvée, et 2 représentants des anciennes sociétés exploitantes. Ce comité désigne une section permanente comprenant 4 représentants du personnel, 1 des consommateurs et 3 des ministères intéressés.

Le directeur général communique au comité consultatif les projets de participation financière, le bilan, le compte de profits et pertes et le rapport annuel. Ces documents doivent être communiqués aussi aux syndicats qui désignent des membres au comité consultatif. Le rôle de ce comité n'est pas purement consultatif car, en cas de désaccord entre le directeur et le comité consultatif sur un sujet dont celui-ci doit recevoir obligatoirement communication, c'est le ministre qui décide. C'est là la seule limitation au principe de l'autorité illimitée du président-directeur général, qui, lui, et lui seul, est responsable envers le ministre chargé des mines. La tâche de la section permanente est de suivre de près, en se réunissant chaque semaine, l'activité des « Houillères », et de renseigner le comité consultatif. Un contrôle d'ordre plus général est exercé sur la gestion par le ministre chargé des mines, et ceux des finances et de l'économie nationale, auxquels le président-directeur général soumet l'état des prévisions annuelles des recettes et des dépenses et le programme des nouveaux travaux. Les mêmes ministres approuvent le bilan, les comptes de profits et pertes et des recettes et dépenses.

Il est évident que l'Etat, tout en voulant accorder le maximum d'autonomie à l'établissement, n'a pas voulu en perdre de vue la

gestion. C'est d'ailleurs logique car l'importance de l'exploitation est beaucoup trop grande.

Le souci de la recherche d'une gestion industrielle et non bureaucratique de cet organisme se trouve aussi aux articles 23 et 24 de l'ordonnance du 13 décembre 1944, précisant que les « Houillères » doivent assurer leur « fonctionnement financier par les moyens usuels du crédit », et « se comporter en matière de gestion financière et comptable suivant les règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales ».

L'article 26 de la même ordonnance prévoit encore qu'une ordonnance ultérieure déterminera la répartition entre l'Etat, le personnel et les œuvres sociales, des bénéfices réalisés par l'établissement susdit. Rien n'est toutefois prévu dans cette ordonnance, ni dans les autres se référant aux Houillères du Nord et du Pas-de-Calais, pour le cas de déficit.

L'ordonnance du 13 décembre 1944 et celle du 12 octobre 1945 ont un caractère provisoire et ne déterminent pas les bases de calcul du prix de rachat des mines. Elles prévoient qu'une sorte de location leur sera payée sur la base de 8 francs par tonne de houille extraite mensuellement en moyenne pendant les années 1938 et 1939. Les sommes ainsi payées seront inscrites à un compte spécial. Les ordonnances susdites prévoient en outre que les parties procéderont à un inventaire descriptif et estimatif. En cas de désaccord les deux textes prévoient la nomination d'un collège d'arbitrage dont la composition et le mode de nomination sont différents dans les deux ordonnances, qui toutefois s'accordent pour prévoir toujours un nombre égal de représentants de l'Etat et des exploitants dépossédés.

* * *

Le 17 mai 1946, était approuvée une loi portant nationalisation des autres exploitations des mines de combustibles minéraux, à l'exclusion des gaz naturels, des huiles minérales et de la tourbe.

Cette loi était une conséquence directe de la nationalisation du bassin du Nord et du Pas-de-Calais. Pour ce complément de nationalisation sont valables les mêmes motifs qui donnèrent naissance à l'ordonnance du décembre 1944. En outre, cette nationalisation s'imposait du point de vue de l'exploitation rationnelle des ressources houillères françaises, car, si pour obtenir une rationalisa-

tion des efforts, on avait nationalisé les deux tiers de la production, il est évident que l'exploitation libre du tiers restant aurait fait perdre une bonne partie des avantages d'une direction unifiée. En outre, les mineurs du Nord participaient à la gestion de leurs entreprises, pendant que ceux des mines libres en étaient exclus. Cette diversité de traitement aurait pu causer des troubles dans les mines.

A ces motifs officiels il faut ajouter ceux cités par Mr. Baudin, qui ne voit dans cette mesure que l'élimination d'un témoin gênant, le rendement étant plus élevé dans le secteur libre (1).

La loi ordonnait la nationalisation de l'ensemble du patrimoine, biens, droits et obligations, des entreprises ayant pour activité principale l'exploitation des gisements comme définis ci-dessus, ou la gestion d'activités utiles au fonctionnement des mines. Il en allait de même des entreprises qui n'avaient pas pour activité principale une telle exploitation, mais qui possédaient toutefois des concessions minières visées par la loi, et des industries dont l'activité dépendait de l'exploitation de ces concessions. On s'était donc soucié de ne pas briser des unités économiques existantes. Dans ce cas, toutefois, le transfert ne survenait pas automatiquement, mais par la force de décrets qui auraient été pris dans le cadre de la loi, cas par cas.

Les mines d'intérêt secondaire étaient exceptées de la nationalisation.

Les biens expropriés furent confiés pour leur gestion à des établissements publics nationalisés régionaux, appelés « Houillères de Bassin ». La tâche de ces « Houillères » est d'assurer l'exploitation tant des mines que des industries annexes, en réalisant l'équilibre financier dans leur activité.

Ces établissements publics nationalisés locaux sont subordonnés à un établissement public nationalisé central appelé « Charbonnages de France » créé par la même loi du 17 mai 1946.

Cet organisme a pour but de contrôler et de coordonner l'activité des Houillères de Bassin, dont il assure le service des prêts, de soumettre au gouvernement le programme de travail de l'industrie houillère, de diriger les recherches techniques se rapportant à cette industrie ainsi qu'à la formation professionnelle des

(1) Voir L. BAUDIN, *Ouvrage cité*.

futurs mineurs et de réaliser, le cas échéant, des compensations financières entre les différents bassins pour assurer l'équilibre financier de toutes les exploitations.

Les Charbonnages de France sont dirigés par un conseil d'administration de 18 membres nommés par décret dont 6 représentent les ministères intéressés (1), 3 les industries consommatrices, 3 autres les consommateurs domestiques (2) et 6 enfin représentent le personnel, ceux-ci désignés sur proposition des syndicats. Les administrateurs restent en charge trois ans (3). Le directeur général est nommé par décret sur proposition du conseil d'administration.

Les Houillères de Bassin possèdent chacune un conseil d'administration de 19 membres nommés par décret, dont 6 représentent les Charbonnages de France et sont désignés par le conseil d'administration de cet organisme, 4 les intérêts économiques locaux (désignés par les chambres de commerce et les conseils généraux des départements intéressés), 2 représentent les intérêts économiques nationaux (désignés par le ministre de l'économie nationale) et 7 enfin représentent le personnel (désignés par les syndicats). Leur mandat est de 6 ans (4).

Le directeur général de chaque « Houillères » est nommé par la même procédure que celui des Charbonnages de France.

Les conseils d'administration ne peuvent pas librement disposer des biens qui leur sont confiés, même dans l'intérêt de leur industrie. Ces biens appartiennent, en effet, à la nation et sont inaliénables.

Les contrôles sont ceux déjà cités pour les établissements publics nationalisés (5). Toutefois, il faut rappeler qu'à l'origine les gestions des Charbonnages de France et des Houillères de Bassin étaient soumises au contrôle d'une « Chambre des comptes », puis

(1) Economie nationale, finances, travail, et les ministres chargés des transports et des mines.

(2) Désignés l'un par l'Union des associations familiales et les deux autres par les confédérations syndicales les plus représentatives.

(3) Spécifié par le statut des Charbonnages de France, art. 17, Voir Journal Officiel de la R. F. du 14 juin 1947.

(4) Statuts des Houillères de Bassin. Journal officiel de la R. F. du 14 juin 1947.

(5) Voir page 46.

à celui précisé par les lois des 6 janvier 1948 (1), 11 mai 1953 (2) et 23 juin 1955 (3), déjà citées.

Les « Charbonnages » donnent quitus de leur gestion aux conseils des « Houillères ». Toutefois les comptes de profits et pertes doivent être soumis au ministre chargé des mines et à celui de l'économie nationale conformément aux statuts des « Houillères ». Décharge est donnée au conseil des « Charbonnages de France » par un décret. Les bilans et les rapports des contrôleurs, ainsi que ceux des conseils d'administration, sont communiqués aux commissions parlementaires intéressées.

Les établissements qui, pour leur financement, ont recours aux moyens normaux du crédit, se comportent, en matière de gestion financière et comptable, conformément aux usages du commerce. Leurs administrateurs sont civilement et pénalement responsables, comme ceux d'une société anonyme. En cas de gestion déficitaire ils ne peuvent rester en fonction que sur décision particulière et motivée de l'organisme donnant la décharge, mais alors le capital doit être reconstitué sur les bénéfices des exercices suivants.

Les « Houillères » participent toutes à la couverture des frais de fonctionnement des « Charbonnages ».

Pour indemniser les expropriés on procéda de la façon suivante :

Pour les sociétés anonymes, la valeur fut réputée égale à la valeur moyenne des actions de ces sociétés en bourse pendant le premier semestre de 1944, affectée d'un certain coefficient qui provoquait une réduction variable de 12,5 à 35% selon les bassins.

Pour les exploitations sinistrées ou exploitées par les Allemands et dont les actions n'étaient plus cotées en bourse, on choisit le cours moyen de 1938 affecté du coefficient 4,2.

Les indemnités ainsi calculées, furent diminuées ou augmentées des mouvements de capitaux qui avaient eu lieu après la date retenue pour le calcul de l'indemnité.

Pour les sociétés non cotées en bourse à aucune de ces dates, on choisit le recours à une commission d'experts représentant soit l'Etat, soit les expropriés.

(1) Voir page 43, note 4.

(2) Voir page 71.

(3) Voir page 72.

A remarquer que les indemnités ne sont pas payées aux sociétés mais directement aux ayants droit. Les paiements sont effectués au moyen d'obligations amortissables en 50 ans et portant intérêt à 3%.

A ce revenu fixe on ajouta 0,25% des recettes d'exploitation. Ainsi on donna vie à un titre curieux, ni obligation, ni action, qu'on retrouvera encore.

Les indemnités payées ainsi furent loin de correspondre à la valeur réelle des entreprises.

Le « Bulletin de la Fédération des Porteurs de Valeurs Mobilières » de novembre-décembre 1950 renferme à ce sujet une très intéressante étude, où il est calculé que la nationalisation des houillères a coûté à l'Etat 45 milliards de francs. Le prix du charbon étant à l'époque d'environ 3.500 francs la tonne, cela correspond à environ 13 millions de tonnes, c'est-à-dire le quart à peu près de la production annuelle française. Avec le bulletin précité, qui se demande « Quelle est l'entreprise vendue à un prix égal au chiffre d'affaires d'un trimestre ? », on peut conclure à une véritable spoliation des actionnaires.

Cette loi laissait assez libres les administrateurs des établissements. Mais pour ce qui est des Charbonnages de France tout au moins, le statut du 16 janvier 1947 diminua cette autonomie qui fut encore réduite par les modifications apportées le 12 juin 1947.

Ce nouveau statut déterminait que les décisions suivantes du conseil d'administration ne sont exécutoires qu'après approbation du ministre chargé des mines et du ministre de l'économie nationale :

- délégation de pouvoirs du directeur général,
- établissement du programme de nouveaux travaux et du plan de production et outillage,
- établissement et modifications de l'état des prévisions des recettes et dépenses,
- compte de profits et pertes, bilan, fixation des amortissements, des provisions et réserves,
- émission d'obligations et d'emprunts de 5 ans ou plus,
- prise ou cession de participations financières,
- quitus ou révocation des administrateurs des « Houillères »,
- statut du personnel,

- mesures d'aide financière aux mines du secteur privé,
- composition, compétence et règles de fonctionnement du comité chargé du centre de recherches.

Ainsi toutes les décisions concernant la politique des « Charbonnages de France » sont soumises à l'autorité des ministres.

§ 11 - L'ÉLECTRICITÉ ET LE GAZ

C'est depuis le début des industries du gaz et de l'électricité que les pouvoirs publics se sont occupés de ces activités, simplement parce que la distribution de l'un comme de l'autre exerçait une emprise sur les voies publiques.

L'utilité générale de ces sources d'énergie s'étant bientôt manifestée, et l'impossibilité pour les sociétés productrices de se passer du concours des communes étant tout aussi manifeste, certaines villes leur imposèrent bientôt non seulement des règlements d'ordre technique et le paiement de certaines redevances, équivalant à des contrats de location du sol public, mais de véritables contrats de concession. Ces contrats comportaient le plus souvent la concession d'un quasi-monopole aux compagnies qui se trouvaient ainsi jouir d'une sécurité accrue. En contrepartie, elles devaient accepter des obligations commerciales qui étaient à l'avantage de l'ensemble des usagers et de la communauté. Cela surtout après la promulgation de la loi municipale du 5 avril 1884.

En France, la loi du 15 juin 1906 soumit ces concessions à un cahier des charges type, et tout en étant orientée vers le régime de la concession, laissa subsister le régime des permissions de voirie, dont la précarité sauvegardait le futur.

La loi de 1925 et le décret-loi de 1935 (1) imposèrent le régime des concessions et des tarifs limites.

Parallèlement à l'intervention de l'Etat dans le domaine de la distribution se développait son intervention dans le domaine de la production, en ce qui concerne l'industrie électrique tout au moins.

(1) Loi du 27 février 1925 - décret-loi du 16 juillet 1935.

Ces industries furent soumises à leur début à la législation courante sur les « établissements dangereux, incommodes ou insalubres » et à la « police des eaux ». Ainsi la production d'énergie hydroélectrique se trouva longtemps soumise au bon plaisir de ceux que la polémique appelait les « barreaux de chutes ». Il en fut ainsi jusqu'en 1919. C'est alors que la loi du 16 octobre établit que pour pouvoir disposer d'énergie hydraulique il était nécessaire de bénéficier d'une concession ou d'une autorisation de l'Etat.

Cette loi provoqua de nombreuses discussions, car on s'effraya de voir en elle le premier échelon conduisant à l'exploitation directe par l'Etat des ressources des cours d'eau, lacs et marais.

Pour parer à ce danger, il fut spécifié que l'Etat n'interviendrait que dans les cas où l'initiative privée se révélerait insuffisante, soit à cause de l'importance des travaux à entreprendre, soit en ne remplissant pas les clauses de la concession. Ainsi fut affirmé le principe de la concession aux entreprises privées, la jurisprudence administrative s'étant refusée à y voir des concessions de service public, tout en reconnaissant que les entreprises hydroélectriques étaient d'intérêt général et revêtues de certaines prérogatives de puissance publique, notamment à cause du caractère de travaux publics reconnu à leurs travaux (1).

En 1935, le contrôle de l'Etat fut étendu à la création ou à l'extension des centrales thermiques de plus de 1000 kw.

A la veille de la nationalisation, l'exploitation gazière était très fractionnée d'après des données géographiques. Il en allait de même pour l'industrie électrique, quoique le rôle de ce facteur n'y eût qu'une importance secondaire. On comptait en France 2.378 entreprises électriques (2) avec environ 1.500.000 porteurs d'actions. A ce morcellement des exploitations s'opposaient toutefois de nombreuses ententes régionales dont certaines, comme l'Union d'Electricité de Paris ou l'Energie Industrielle de Lyon, avaient une grande importance.

Un « Bureau central d'exploitation et de coordination », agissant sur le plan national, entretenait entre les différentes entreprises des relations bien plus étroites que celles auxquelles son nom aurait fait penser.

(1) Arrêté du Conseil d'Etat du 22 juin 1928, cité par Sirey 1928-3-113.

(2) Chiffre cité par J. M. AUBY: *La nationalisation du gaz et de l'électricité*, Paris, 1948.

La stricte réglementation à laquelle l'industrie électrique était soumise ne laissait à ces ententes que des moyens d'action très limités. Il faut d'ailleurs reconnaître que cette industrie avait réalisé l'électrification de la presque totalité des communes françaises, tout en gardant le prix de l'électricité particulièrement bas.

Les besoins en électricité devaient s'accroître notablement après la guerre. Le législateur jugea que seul l'Etat parviendrait à financer les investissements considérables que cet accroissement comportait, l'initiative privée étant, d'après lui, incapable d'y faire face. Toutefois ce motif était secondaire, le motif réel étant le désir de l'Etat de s'emparer des leviers de l'économie.

La loi du 8 avril 1946 nationalisa la production et le commerce de l'électricité et du gaz, et en confia la gestion à des établissements publics nationalisés dénommés « Electricité de France — service national » et « Gaz de France — service national ». Ces établissements publics nationaux contrôlent des établissements publics nationalisés locaux appelés « Electricité de France — service de distribution » et « Gaz de France — service de production et de distribution » créés par la même loi.

La nationalisation portait sur l'ensemble des biens, droits et obligations des entreprises ayant pour activité principale la production, le transport ou la distribution de l'électricité ou du gaz.

Dans les entreprises exerçant cette activité à l'étranger ou dans les colonies et pays de protectorat, ne sont expropriés que les établissements métropolitains. Les entreprises pour lesquelles ce sont là des productions accessoires peuvent voir leurs établissements de production de gaz ou d'électricité transférés par décret à l'Electricité ou au Gaz de France, sauf le cas où ces installations ne présenteraient pour le service public qu'une utilité accessoire et notamment si la production annuelle de gaz est inférieure à 6 millions de mètres cubes et celle d'électricité à 12 millions de kwh. L'aménagement de nouvelles usines produisant dans ces limites doit être l'objet de conventions à passer entre l'entreprise et l'Electricité ou le Gaz de France. Ces derniers sont tenus d'assurer aux entreprises qui produisaient accessoirement de l'électricité ou du gaz des fournitures équivalentes en qualité et prix à celles dont les entreprises en question disposaient avant la nationalisation.

On fait toutefois exception pour les établissements appartenant à la S.N.C.F. ou aux Houillères de Bassin, qui ne sont pas transfé-

rés aux deux services nationaux et sont gérés par des comités mixtes. Les établissements de production d'électricité et de gaz qui font partie intégrante d'une usine avec laquelle existent des liens techniques qui ne peuvent être brisés sans grave dommage, sont nationalisés eux aussi, mais leur gestion est confiée à des comités mixtes.

Des exceptions à la nationalisation ont été faites aussi dans le domaine de la distribution. L'art. 23 de la loi prévoit que les régies et les sociétés d'économie mixte dans lesquelles les collectivités publiques détiennent la majorité du capital échappent à l'expropriation; ces sociétés doivent toutefois se transformer en régies. En outre les coopératives d'usagers et les sociétés d'intérêt agricole « pourront également être maintenues », toutefois, elles devront toutes être intégrées « dans les cadres des services de distribution » ce qui les place dans une situation de dépendance assez étroite.

On doit ici remarquer les étranges rapports existant entre les collectivités publiques concédantes et les services nationaux concessionnaires, tels qu'ils ont été définis par le titre IV de la loi (1). Les établissements publics qui succèdent aux concessionnaires privés doivent se comporter comme s'il y avait eu un transfert normal de la concession, qui n'aurait donné lieu à aucune variation dans le cahier des charges.

La loi prévoit toutefois la rédaction d'un nouveau cahier des charges; aussi bien le concédant que le concessionnaire pourront demander une revision du cahier en vigueur pour l'adapter au nouveau cahier type. C'est là une mesure d'un grand intérêt pratique, car elle est apte à simplifier sensiblement l'administration des établissements publics intéressés.

Il convient de remarquer que les collectivités publiques restent propriétaires, sauf convention expresse contraire, des installations leur appartenant; de même sont maintenues les clauses prévoyant la rétrocession gratuite des installations aux concédants à l'expiration de la concession, comme aussi celles concernant la reprise des ouvrages concédés par elles.

D'après la loi, les établissements nationalisés n'ont fait que se substituer aux concessionnaires précédents. On peut se demander quelle est la valeur réelle de ces clauses.

(1) Art. 36, 37 et 38.

Au moment du renouvellement de la concession, la collectivité concédante se trouvera en face d'un seul concessionnaire possible et sera donc mal placée pour en discuter les offres. Un manque d'accord pouvant causer une interruption du service, la loi prévoit qu'il sera statué dans ce cas par le Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz, qui statue aussi sur les désaccords éventuels dans la revision du cahier des charges prévue par la loi.

Puisque la nationalisation portait sur l'ensemble des biens des sociétés ayant pour but principal l'exercice de ces industries, la loi a parfois nationalisé des établissements avec des propriétés n'ayant que peu de rapports avec ces services publics. En conséquence la loi prévoit, à l'article 15, que ces biens seront restitués aux anciens propriétaires. Il semble qu'il aurait été plus simple de les exclure de la nationalisation, au lieu de les nationaliser, de payer une indemnité aux dépossédés et enfin d'obliger ces derniers à les racheter de nouveau à un prix déterminé par une commission mixte, formée des représentants de l'Etat et des entreprises en cause. Les biens ainsi rétrocédés peuvent donner lieu soit à une répartition parmi les actionnaires, soit à la constitution d'une nouvelle société pour les exploiter. La raison sociale de cette entreprise doit être différente de l'ancienne raison sociale, et tenir compte du changement des buts de la société.

On fit toutefois exception pour les coopératives d'usagers et les sociétés d'intérêt collectif agricole, qui purent continuer leurs activités sous la même dénomination.

Le 2 août 1949, un décret augmenta les possibilités d'action du domaine privé en permettant d'installer des centrales de production fonctionnant par récupération d'énergie.

Ce décret permettait en outre aux collectivités et aux entreprises privées d'aménager de nouvelles installations de production d'électricité sans limitation de puissance, si elles employaient l'énergie produite pour leur propre utilisation. Deux conditions étaient cependant exigées :

- a) une décision ministérielle constatant que ces entreprises ne présentent pour le service public qu'une utilité accessoire,

- b) une convention à passer entre ces mêmes entreprises ou collectivités et l'« Electricité de France » (1).

* * *

Les indemnités à payer sont calculées, pour les sociétés anonymes, sur le cours moyen de leurs actions en bourse entre le 1^{er} septembre 1944 et le 28 février 1945, ou au cours du 4 juin 1945 si celui-ci est supérieur; le cas échéant, elles sont diminuées ou augmentées des mouvements de capitaux qui ont eu lieu après le 1^{er} mars 1945 ou le 5 juin 1945, selon la date retenue pour le calcul de l'indemnité. Pour les autres sociétés, dont les titres ne sont pas cotés en bourse, on se base sur la valeur de liquidation déterminée par une commission composée par des représentants de l'Etat et des propriétaires, en tenant compte aussi de la valeur de rachat éventuellement prévue au cahier des charges.

Pour les sociétés mises en liquidation, l'indemnité est payée directement aux ayants droit, sinon à la société elle-même. Le paiement est effectué par la remise d'obligations de la Caisse Nationale d'équipement de l'Electricité et du Gaz. Ces obligations portent un intérêt de 3% qui doit être augmenté d'un pourcentage variable selon le mouvement des recettes d'exploitation.

Ces obligations sont amortissables en 50 ans au plus par tirage au sort.

Des amortissements complémentaires par rachat en bourse sont également prévus par la loi.

Il faut remarquer au sujet de l'indemnisation que, à part le fait que souvent la valeur en bourse des actions ne correspond pas à leur valeur réelle, la période de référence donnait des cotations particulièrement basses du fait des destructions de guerre et des craintes politiques. Il faut relever aussi qu'un traitement particulier est prévu pour les ayants droit étrangers. Pour éviter les difficultés qui pourraient naître d'un recours éventuel à l'arbitrage ou à des règlements judiciaires internationaux, l'article 13 dispose

(1) Il est aussi remarquable le décret du 20 mai 1955 qui oblige l'Electricité de France à acheter et à transporter l'énergie produite en surplus par les particuliers pour un laps de temps égal à celui nécessaire à l'amortissement des installations, même lorsque l'ensemble des moyens de production existant sur le territoire métropolitain est suffisant pour faire face à la demande, si toutefois les producteurs existaient déjà avant la nationalisation.

que l'indemnisation des ayants droit étrangers aura lieu conformément à des décrets qui seront adoptés plus tard. En général, ils ont fait suite à des négociations diplomatiques souvent laborieuses.

* * *

L'organisation de l'Electricité et du Gaz de France est assez compliquée.

On y trouve un Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz, une Caisse Nationale d'équipement de l'Electricité et du Gaz, deux services nationaux, un pour le gaz et l'autre pour l'électricité. De plus, sur le plan local, sont institués des services régionaux de distribution pour l'électricité et des services de production et distribution pour le gaz, tous constitués en établissements publics ayant personnalité morale et autonomie financière.

On peut remarquer la séparation existant entre les deux industries. Cette séparation ne tenait pas compte de certaines nécessités économiques. Ainsi l'article 5 de la loi prévoyait que « des conventions particulières pourront intervenir entre les établissements publics pour l'organisation de services communs ou le transfert à l'un d'eux des services de l'autre qu'il peut gérer plus économiquement ». Il s'agissait, dans l'intention du législateur, d'accords locaux. Au contraire un accord d'ordre général est intervenu entre les services nationaux de l'Electricité et du Gaz de France et la première a pris en charge le deuxième.

Les conseils d'administration des services nationaux comprennent 18 membres nommés par décret, dont : 6 sur proposition des ministres intéressés, 3 sur proposition des collectivités locales ayant institué des distributions d'électricité et de gaz, 1 représentant les principales industries consommatrices, 1 les associations agricoles et 1 les associations familiales, enfin 6 représentants du personnel désignés par les syndicats les plus représentatifs.

Il s'agit bien d'un conseil tripartite tel qu'il avait été proposé depuis longtemps par la Confédération Générale du Travail pour les nationalisations industrialisées.

Les services régionaux ont, eux aussi, un conseil de 18 membres dont 4 représentent le service national, 6 le personnel et 8 les usagers.

Tous ces conseils restent en charge six ans. Ils désignent respectivement les directeurs généraux et les directeurs régionaux ; les premiers doivent être nommés par décret, les autres doivent être agréés par les services nationaux respectifs. Les conseillers sont civilement et pénalement responsables comme dans les sociétés anonymes.

Comme dans ces mêmes sociétés également, les comptes sont contrôlés par deux commissaires aux comptes nommés, non par l'assemblée générale des actionnaires, dans ce cas inexistante, mais par le ministre des finances sur proposition des présidents des Cours d'appel compétentes. La gestion de chaque établissement public nationalisé, service national ou local, a été soumise à l'origine au contrôle d'une Chambre des comptes et ensuite aux contrôles prévus, par les lois des 6 janvier 1948 (1), 11 mai 1953 (2) et 23 juin 1955 (3) déjà citées.

En cas de gestion déficitaire les administrateurs ne pourront être reconfirmés que sur décision motivée de l'autorité ayant qualité pour délivrer le quitus.

C'est là une autre des dispositions contenues dans la loi pour assurer la bonne gestion des services qui jouissent de l'autonomie financière. Leur gestion, conduite selon les règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales, doit faire face à toutes les charges d'exploitation, de capital et d'investissement. C'est là une norme de saine économie créée pour ces établissements publics nationaux ou locaux, car, en cas de déficit, le Trésor devrait les subventionner.

Une autre question se pose d'ailleurs, à savoir : la propriété des biens qui ont été nationalisés. Il est spécifié par la loi que ces biens sont transférés à la nation, donc à l'Etat qui la personnifie juridiquement. D'un autre côté, la loi les confie à l'Electricité de France et au Gaz de France. On peut en déduire que leur statut est celui de concessionnaire.

La loi porte encore constitution d'un établissement public, dénommé Caisse Nationale d'équipement de l'Electricité et du Gaz, doté d'autonomie financière, ayant pour tâche le financement des

(1) Voir page 43, note 4.

(2) Voir page 71.

(3) Voir page 72.

investissements nécessaires à l'extension des industries auxquelles la « Caisse » est destinée.

Elle a en charge le service des obligations remises lors du rachat aux expropriés. Elle est gérée par un conseil d'administration de 14 membres élus par décret pour six ans, dont 4 représentent les ministères intéressés, 3 l'Electricité de France, 2 le Gaz de France, 4 le Conseil National du Crédit, plus le président de la Caisse Nationale de crédit agricole. Le directeur de cette Caisse Nationale d'équipement est nommé par le ministre des finances. La Caisse est habilitée à émettre des emprunts pour financer les industries, auxquelles elle prête son concours. Elle reçoit de l'Electricité ou du Gaz de France les fonds nécessaires pour le service des intérêts des emprunts émis pour eux.

En dehors de cette « Caisse » est constitué un « fonds de péréquation » alimenté par les services de distribution dans les formes fixées par les ministres de la production industrielle et des finances pour aider à réaliser l'équilibre des différentes exploitations.

Les mêmes ministres fixent les sommes que les services de distribution locaux doivent verser aux services nationaux. Les bénéfices des services de distribution locaux doivent être employés pour réaliser les investissements nécessaires à leur développement.

Les bénéfices des services nationaux sont employés à financer leur développement, ou pour accorder des prêts à long terme aux services locaux.

La loi constitue encore un Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz, composé de représentants du Parlement, de l'administration, des collectivités locales, des usagers, des services nationaux et du personnel. Il doit être consulté lors de l'élaboration de tout texte de loi concernant ces industries.

§ 12 - LA BANQUE DE FRANCE

La Banque de France avait été fondée en 1800 sous les auspices de Napoléon. Dès le début de l'activité de la Banque, l'Etat se réserva certains droits sur elle.

Cela était clairement motivé par l'importance du privilège

d'émission que la Banque reçut le 14 avril 1803. Toutefois, elle ne parvint au monopole d'émission qu'en 1860, car les banques départementales jouissaient de l'autorisation d'émettre des billets jusqu'au moment où la Banque de France établirait un comptoir dans leurs départements.

L'État s'était réservé le droit de nommer le gouverneur de la Banque, ainsi que deux sous-gouverneurs.

Les actionnaires privés étaient représentés par 15 régents et 3 censeurs. Ils étaient élus par une assemblée générale des actionnaires, qui ne comprenait que les 200 plus grands porteurs d'actions (1), ce qui écartait de ces assemblées les petits actionnaires, quoiqu'ils fussent propriétaires de la majorité du capital de la Banque. A ce sujet, Napoléon avait déclaré au Conseil d'État du 27 mai 1806 : « L'assemblée des plus forts actionnaires n'est qu'un corps électoral semblable aux collèges électoraux, composés des plus imposés » (2).

Dès le début, l'État jouissait d'un pouvoir effectif sur la Banque et non seulement d'un droit de regard car aucune délibération du conseil des régents ne pouvait être exécutée si elle n'avait pas reçu l'approbation du gouverneur.

« La Banque, — disait Napoléon —, appartient aussi à l'État puisqu'il lui donne le privilège de battre monnaie » et en conséquence « je veux que la Banque soit assez dans les mains du gouvernement » (3).

Le gouvernement ne manqua pas de profiter de ce pouvoir. Il changea la nature même du papier monnaie français qui, à la place de représenter des espèces ou des marchandises, devint aussi représentatif de créances sur l'État.

« La guerre, — écrivait le 18 septembre 1914 le ministre des finances au gouverneur de la Banque —, paraît devoir être

(1) De là l'expression « les 200 familles de France » qui étaient supposées contrôler l'ensemble de la vie économique française. Il faut toutefois remarquer que parmi les 200 grands actionnaires on trouvait la Caisse des dépôts et consignations, l'Académie des Sciences, la Municipalité parisienne, l'Assistance publique et d'autres institutions semblables.

(2) Cité par A. SENSOY - *Le mouvement des nationalisations en France* - (Thèse) - Genève, 1952.

(3) Cité par E. MIREAUX - *Le capitalisme d'Etat, la banque, l'assurance et le commerce extérieur*, Paris, 1951.

longue et c'est à la Banque que nous devrons avoir recours pour la soutenir jusqu'au bout » (1)

Cela ne changea toutefois pas l'organisation de la Banque, ni son statut juridique.

Le premier changement sur la voie de la nationalisation remonte à 1936.

Le programme électoral du Front populaire se proposait, entre autres, de « soustraire le crédit et l'épargne à la domination de l'oligarchie économique et de faire de la Banque de France — aujourd'hui banque privée — la banque de la France ».

Après la victoire électorale du Front, plusieurs projets furent envisagés. Tout d'abord, l'aile gauche proposa une véritable nationalisation, qui se heurta à l'opposition du gouvernement qui demanda une délégation de pouvoirs pour réaliser la réforme par décret. L'opinion publique et celle du Parlement ayant été défavorables, le gouvernement élaborait un projet qui fut approuvé par la Chambre, mais sensiblement modifié par le Sénat. En premier lieu on supprima le privilège des 200 grands porteurs d'actions, et l'on décida, au contraire, que l'assemblée générale devait se composer de tous les actionnaires de nationalité française ayant chacun droit à une voix sans égard au nombre d'actions possédées.

A la tête de la Banque restaient un gouverneur et deux sous-gouverneurs.

Le conseil des régents était supprimé et remplacé par un conseil général formé par le gouverneur, les deux sous-gouverneurs, et enfin par 20 conseillers dont : 6 membres de droit (2), 1 représentant du ministre des finances, 1 représentant du ministre de l'économie nationale, 1 représentant du ministre des colonies, 2 élus par les actionnaires, 1 désigné par le Conseil National Economique, 1 désigné par la Commission Supérieure des Caisses d'Epargne, 1 désigné par le personnel de la Banque, 6 désignés par le ministre des finances (et choisis sur des listes présentées par les grandes organisations économiques du pays).

(1) A. SENSOY - *Thèse citée*.

(2) — président de la session des finances du Conseil d'Etat
— gouverneur du Crédit Foncier
— directeur du Mouvement général des fonds
— directeur général de la Caisse des dépôts et consignations
— directeur général du Crédit National
— directeur général de la Caisse Nationale du crédit agricole.

Trois censeurs surveillaient l'administration de la Banque ; ils étaient élus par l'assemblée générale, avec voix consultative.

Les conseillers et les censeurs restaient en charge trois années.

Le conseil général pouvait déléguer une partie de ses pouvoirs à un conseil restreint : le comité permanent, composé par le gouverneur, les 2 sous-gouverneurs, 1 membre désigné par le ministre des finances et choisi parmi les membres de droit du conseil général et 3 membres élus par les conseillers dans leur sein. Au total donc 7 personnes.

Le décret du 14 décembre 1936 augmenta aussi l'influence de l'Etat sur la Banque en donnant au gouvernement le pouvoir de nommer par décret les directeurs des succursales de la Banque, sur proposition du ministre des finances qui choisissait chaque fois le directeur parmi trois candidats présentés par le gouverneur de la Banque.

La loi du 24 novembre 1940 modifia quelque peu cette organisation. Elle porta le nombre des censeurs à 4, dont 2 élus par les actionnaires et 2 désignés par le ministre des finances. Les conseillers furent réduits de 20 à 11 dont : 3 membres de droit (directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ; directeur général du Crédit National ; gouverneur du Crédit foncier), 3 membres élus par les actionnaires, 4 membres choisis par le ministre des finances parmi les représentants du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, 1 membre désigné par le ministre des finances et choisi sur une liste de trois noms de membres du personnel de la Banque, liste dressée par le gouverneur de la Banque.

L'ordonnance du 5 décembre 1944 modifia encore une fois la composition du conseil de la Banque. Elle réintégra les membres de droit prévus en 1936 ; réduisit à 2 le nombre des représentants des actionnaires ; éleva à 7 les membres désignés par le ministre des finances et établit que le membre représentant le personnel devait être élu par le personnel lui-même, au lieu d'être désigné par le ministre des finances.

Enfin, le 2 décembre 1945, une nouvelle loi concernant l'organisation du crédit en France était adoptée.

C'était la nationalisation.

Les actionnaires avaient déjà peu à peu perdu tout pouvoir dans la gestion de la Banque, ils en perdaient aussi la propriété, car la loi décidait le rachat de leurs actions par l'Etat.

Cette loi ne changeait rien à l'organisation de la Banque, hormis la suppression des représentants des actionnaires au conseil général et dans le collège des censeurs.

Evidemment ce n'était pas cette suppression qui aurait changé quelque chose à l'administration de la Banque. Elle continuait en effet à être gérée par le gouverneur, les deux sous-gouverneurs, le conseil général, tous nommés par les autorités de l'Etat.

Elle continuait aussi à être une société anonyme, mais avec un seul actionnaire, l'Etat. En continuant à exister comme telle, la Banque de France garde sa personnalité de droit privé sans resserrer ses liens de dépendance vis-à-vis de l'Etat.

Si le but de la nationalisation était celui de soustraire la Banque à l'influence des intérêts privés et de subordonner sa gestion à l'intérêt général, les mesures prises le 2 décembre 1945 étaient inutiles, car la gestion de la Banque avait été soustraite aux particuliers pratiquement dès 1936.

Si le but était autre, celui de socialiser, un but politique donc, ces mesures étaient justifiées, car la même loi nationalisait aussi quatre grandes banques privées (1), ce qui aurait paru étrange si le capital de la banque d'émission était resté aux mains des particuliers.

* * *

Pour le transfert à l'Etat du capital, la loi prévoyait qu'un collège d'experts au nombre de trois, dont un représentant des actionnaires, devait déterminer la valeur de liquidation des actions; toutefois, si le montant ainsi calculé était supérieur au cours moyen en bourse entre le 1^{er} septembre 1944 et le 31 août 1945, le rachat devait s'effectuer sur la base de cette dernière valeur.

La dernière partie de cette disposition ne semble pas être très équitable. En effet, les experts déterminèrent la valeur d'une action à 44.500 francs, pendant que le cours moyen en bourse

(1) Crédit Lyonnais; Société Générale pour favoriser le développement du commerce et de l'industrie en France; Comptoir National d'Escompte de Paris; Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie.

pour la période susdite était de 28.029 francs, cours probablement influencé par des craintes politiques.

Toutefois, on a fait remarquer que si la Banque avait été liquidée, les actionnaires auraient dû payer un impôt de 30% sur la différence entre la valeur nominale des actions et la somme touchée, ce qui aurait ramené celle-ci presque à la valeur de bourse.

Le paiement aux actionnaires fut effectué moyennant des obligations à 2% amortissables en 50 ans.

Ces conditions, qui avaient été établies par la loi du 2 décembre 1945 déjà citée, étaient tellement onéreuses pour les actionnaires, que le législateur lui-même les modifia par la loi du 8 avril 1946, qui releva le taux d'intérêt de 2% à 3%, pendant que le ministre des finances arrêta que l'amortissement devait se faire en 20 ans.

§ 13 - LES BANQUES DE DÉPÔTS

La même loi du 2 décembre 1945 nationalisait aussi les grandes banques de dépôts.

Avant cette loi, la législation visait surtout — en ce qui concerne les banques de dépôts — au maximum de sécurité pour les déposants; la loi de nationalisation, au contraire, les ignore, les buts de cette loi étant d'ordre économique et politique.

La France venait de sortir d'une guerre ruineuse et les nécessités de la reconstruction étaient écrasantes. Le gouvernement jugeait qu'un système bancaire libre n'aurait pas fait face à ces nécessités, en distribuant les ressources d'après les besoins de la nation, car les banques privées se seraient tournées vers les investissements les plus profitables, sans s'occuper d'emplois moins rémunérateurs, mais essentiels pour la reconstruction et la vie même du pays.

En conséquence, il était nécessaire d'imposer une direction aux établissements bancaires. On aurait pu le faire en laissant les banques aux mains des particuliers, mais sous la surveillance de l'Etat. Si cette solution fut écartée, le motif en fut d'ordre politique.

Dans les programmes de tous les partis de la résistance il y avait un point commun : combattre l'influence du grand capital sur la vie politique et économique de la nation, pour réaliser une plus grande justice sociale. Les banques étaient généralement considérées comme les remparts du capitalisme, c'est pourquoi on décida de les nationaliser.

Un projet de loi fut présenté pour nationaliser aussi, avec les banques de dépôts, les banques d'affaires. Si ce projet ne fut pas accepté, cela est dû au fait de l'activité essentiellement spéculative de ces banques qui prennent des participations assez élevées dans des industries et souvent coopèrent à la fondation de nouvelles entreprises en vue de l'exploitation d'une découverte technique ou d'un procédé de fabrication.

Pour ce genre d'activité l'Etat semble être particulièrement contre-indiqué et le législateur s'en aperçut. En conséquence, il se limita à imposer à ces banques un commissaire qui devait assister aux séances du conseil d'administration, où il jouissait du « droit de veto » contre toutes les décisions qu'il jugeait contraires à l'intérêt national ; il pouvait, en outre, proposer au conseil des mesures conformes à l'intérêt général et demander communication de tous les documents de la banque.

Pour la nationalisation furent désignées les quatre plus grandes banques de dépôts dont l'activité s'étendait sur tout le territoire national ; ce sont le Crédit Lyonnais, la Société Générale pour favoriser le développement du commerce et de l'industrie en France, le Comptoir National d'Escompte de Paris, la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie.

Comme pour la Banque de France la nationalisation s'accomplit par un transfert d'actions à l'Etat, les banques conservant leur personnalité morale et leur forme de société anonyme. Elles continuaient aussi à être soumises aux dispositions de droit privé, toutefois :

— En ce qui concerne le conseil d'administration, la loi du 2 décembre 1945 établit qu'il devait être formé de la façon suivante : 4 membres désignés par le ministre des finances et choisis de façon que deux représentent la Banque de France et les institutions publiques et semi-publiques de crédit, et que les deux autres soient choisis parmi des personnes ayant une grande expérience bancaire ; 4 membres désignés par le ministre de l'économie na-

tionale et choisis parmi les personnes les plus représentatives de l'industrie, du commerce et de l'agriculture; 4 membres désignés par les grandes organisations syndicales (dont un choisi parmi les employés de la banque en question et un parmi les cadres).

— En ce qui concerne l'assemblée générale, la même loi établit que les pouvoirs auparavant exercés par elle (à l'exception du droit de nommer les administrateurs) devaient être transférés à la Commission de Contrôle des Banques composée par: le gouverneur de la Banque de France, le président de la section des finances du Conseil d'Etat, le directeur du trésor au ministère des finances, le directeur chargé des questions du crédit au ministère de l'économie nationale, un représentant de la fédération d'employés de banque la plus représentative, et complétée par trois délégués du Conseil National du Crédit.

* * *

Les actionnaires furent indemnisés de leurs actions moyennant des titres nominatifs, ayant le caractère d'obligation à intérêt variable, appelés « parts bénéficiaires », amortissables en 50 ans, portant un intérêt minimum égal au dividende de 1944, un intérêt supérieur étant prévu si les résultats d'exercice de la banque le permettaient.

L'intérêt minimum était garanti par l'Etat et devait être considéré par les banques comme une charge d'exploitation. La valeur de ces « parts bénéficiaires » fut calculée sur la base du cours de bourse moyen des actions respectives entre le 1^{er} septembre 1944 et le 31 août 1945.

Sur ce prix de rachat on peut faire la même observation que pour la Banque de France, c'est-à-dire que les actionnaires furent indemnisés à un cours de bourse probablement beaucoup plus bas que la valeur effective des actions. En effet, les craintes dues à l'intention du gouvernement de nationaliser les banques déterminèrent la baisse des cours boursiers de ces actions. Aussi on en favorisait la vente en raison de l'incertitude du futur et on en déconseillait l'achat.

Si l'on pense que le placement dans ces actions était dans le passé considéré de « père de famille » à cause des réserves ouvertes et cachées qui compensaient la médiocrité des dividendes,

on peut dire que les conditions d'expropriation n'ont pas été très équitables, quoiqu'elles aient été mitigées par la fixation d'un intérêt variable, ce qui a permis aux anciens actionnaires de toucher des intérêts supérieurs au minimum.

D'ailleurs Léon Blum, dans le « Populaire » du 9 décembre 1944, écrivait : « La nationalisation présente un caractère socialiste lorsqu'elle constitue — comme c'est le cas pour la nationalisation du crédit — une atteinte délibérée au principe de la propriété capitaliste ».

§ 14 - LES ASSURANCES

Dans le secteur des assurances on a un autre exemple des plus frappants d'une nationalisation réalisée, non pour remédier à une carence du capitalisme privé, mais pour des motifs d'ordre politique, de lutte contre le grand capitalisme et de recherche du dirigisme économique.

Cette activité était très florissante en France avant la guerre. Elle était assujettie à une réglementation assez étroite qui avait commencé à se développer au siècle dernier. Elle était plus particulièrement régie par les lois du 13 juillet 1930 et du 14 juin 1938. La première imposait aux sociétés d'assurances la forme de société anonyme ou mutuelle, et s'occupait plus spécialement des rapports entre assurés et assureurs ; la seconde concernait surtout la solidité et la solvabilité des sociétés. Elle exigeait un capital ou un fonds minimum de premier établissement, la constitution de certaines réserves qui devaient être investies dans des valeurs agréées, et instituait des contrôles stricts et permanents à exercer par la direction des assurances au ministère des finances. En 1940, une nouvelle loi constitua un comité d'organisation des sociétés d'assurances, destiné surtout à régler les rapports entre les diverses entreprises. En 1945, l'ordonnance du 29 septembre accentua les contrôles et donna au ministre des finances la faculté de fixer les tarifs limites, des contrats types, et même d'imposer la fusion des compagnies.

Le 4 octobre de la même année, une nouvelle ordonnance décida une nationalisation partielle en imposant le transfert de

l'assurance contre les risques du travail au secteur public jusqu'alors limité aux trois Caisses nationales : de retraite, d'assurance en cas de décès et en cas d'accidents.

Cette activité était donc bien réglementée et les intérêts du public y étaient efficacement sauvegardés.

Le législateur ne se tint pas toutefois pour satisfait, peut-être parce que le souci de la protection du public ne joua qu'un rôle secondaire dans la nationalisation des assurances. Il s'apprêta donc à transférer au secteur public les plus importantes de ces entreprises et cela au moment même où il décidait de bâtir un grand système d'assurances sociales de l'Etat qui auraient certainement réduit le rôle joué par les compagnies privées.

Pour justifier cette mesure, on invoqua le fait que la majorité de la population recourait aux services de ces compagnies qui, en conséquence, devaient être considérées comme exerçant un service public.

Mais si cette considération était valable, le secteur public devrait être élargi beaucoup plus loin, et la nationalisation des assurances aurait dû être intégrale.

On rappela encore les bénéfices des compagnies que l'on prétendait démesurés et les grandes concentrations de capitaux auxquelles elles donnaient naissance. Ces capitaux attribuaient à leurs administrateurs un pouvoir susceptible d'être employé à des fins sans relation avec la couverture des risques. C'est pour porter un coup à ce pouvoir, ainsi qu'au grand capitalisme, qu'on nationalisa les onze plus grands groupes comprenant au total 34 compagnies et représentant environ 60% du chiffre d'affaires total des assurances françaises.

Cela permettait aussi à l'Etat de diriger plus efficacement la vie économique nationale, grâce aux fortes sommes encaissées par ces compagnies, quoique la loi de 1938 ait réduit grandement la liberté d'action des compagnies d'assurances dans leurs placements.

Il y eut plusieurs propositions. Celle des communistes de constituer un monopole d'Etat fut écartée à cause des difficultés dues au grand nombre de compagnies, un millier environ, et à la présence de compagnies étrangères. On proposa également de nationaliser certaines branches seulement, notamment la branche vie, une des plus rentables, mais les mêmes difficultés se présen-

taient dans ce cas, et surtout de très grandes entreprises auraient échappé à la nationalisation. On préféra donc s'en tenir à une nationalisation partielle, en reprenant la formule déjà employée pour les banques de dépôts.

Le 25 avril 1946, fut donc adoptée une loi portant nationalisation de certaines compagnies d'assurances. Elle fut complétée par les décrets du 23 février et du 15 décembre 1949 réglant des modifications de détail.

La loi prévoit que ces compagnies continueront à conserver leur statut de sociétés commerciales et à être soumises à la législation préexistante sur les assurances, tous leurs engagements précédents étant reconnus valables. En substance, vis-à-vis des clients de ces compagnies, la nationalisation ne fut qu'un changement de majorité des actionnaires.

Telle était d'ailleurs l'intention du législateur qui, dans une activité basée autant que l'est celle-ci sur la confiance, voulait troubler le moins possible le public. Le maintien de la forme de société anonyme était aussi souhaitable à cause des intérêts à l'étranger de ces sociétés.

Quelques législations demandent en effet que l'assurance soit exercée ou dans la forme mutuelle ou dans le cadre de la société anonyme. Des difficultés auraient pu quand même surgir, et, à cet effet, la loi prévoyait la possibilité de céder à des entreprises non nationalisées les intérêts à l'étranger des compagnies frappées par la loi.

Les seules compagnies dont la loi changea la forme juridique furent celles appartenant au groupe Mutuelle générale française, dont la loi prévoyait la transformation en société anonyme. La loi prévoyait encore, à cet effet, le calcul de la portion des réserves appartenant aux adhérents et leur répartition parmi ceux-ci sous forme de « parts bénéficiaires », et ensuite la constitution du capital social représenté par des actions appartenant à l'Etat.

* * *

Les actionnaires des sociétés anonymes d'assurances nationalisées furent indemnisés, eux aussi, de leurs actions avec ces « parts bénéficiaires » qui sont des titres ayant le caractère d'obligation à intérêt variable.

Les « parts bénéficiaires » donnent droit chaque année à un intérêt — presque un dividende — fixé par le conseil d'administration sur la base des résultats de l'exercice. Cet intérêt ne peut toutefois pas être inférieur au dividende de 1944, ni à 3% de la valeur des parts. Ce minimum est considéré comme charge d'exploitation et est garanti par l'Etat. Les « parts bénéficiaires » sont remboursables en cinquante ans. Leur valeur est égale au cours moyen en bourse des actions pendant la période du 1^{er} septembre 1944 au 28 février 1945 ou au cours du 4 juin 1945 si celui-ci est plus élevé. Toutefois, pour les sociétés qui après le 1^{er} mars 1945 ou le 5 juin 1945 — selon la date retenue pour le calcul de l'indemnité — ont procédé à des augmentations ou à des remboursements de capital ou à des distributions de réserves, l'indemnité est respectivement augmentée ou diminuée d'autant.

Le prix de rachat des sociétés dont les actions ne sont pas cotées en bourse est égal à leur valeur de liquidation telle qu'elle est déterminée par une commission comprenant des représentants de l'Etat et des actionnaires.

Sur la valeur de rachat des actions, déterminée sur la base des cours boursiers de la période ou à la date susdites, on peut faire les mêmes observations que pour le rachat des actions des banques.

* * *

La loi institua un Conseil national des assurances présidé par le ministre des finances et composé de représentants de l'Etat et de représentants des assurés (1). Ce conseil reçoit les attributions qui étaient dévolues à l'ancien Conseil supérieur des assurances et il a, en outre, la tâche de conseiller le ministre en ce qui concerne la législation en matière d'assurances. Vis-à-vis des compagnies nationalisées, il joue le rôle qui était propre à l'assemblée générale des actionnaires, sauf quand des dérogations à ce principe d'ordre général ont été prévues par la loi.

L'arrêté du 28 juin 1954, concernant le fonctionnement de ce conseil, dispose que lorsqu'il siège en qualité d'assemblée géné-

(1) Le décret du 28 mai 1954 modifia la composition de ce conseil qui actuellement est formé par des représentants: de l'Etat, des assurés, des organisations économiques intéressées aux assurances, des techniciens et du personnel des sociétés d'assurances nationalisées.

rale des sociétés d'assurances nationalisées, il est présidé par un de ses vice-présidents expressément désigné à cet effet par le ministre des finances.

Les entreprises nationalisées sont gérées par un conseil d'administration de 13 membres dont 3 nommés par le Conseil national des assurances pour leurs compétences techniques, 3 nommés par le ministre des finances pour représenter l'Etat, 3 désignés par les organisations syndicales les plus représentatives pour représenter les différentes catégories du personnel, 3 personnalités désignées par le ministre de l'économie nationale sur proposition des organisations de producteurs ou de consommateurs les plus qualifiées pour représenter les assurés et enfin le président-directeur général de la société qui est nommé par arrêté du ministre des finances après avis du conseil d'administration. Les administrateurs jusqu'en 1949 restaient en charge trois ans et ne pouvaient siéger que dans le conseil d'une seule société. Exception était faite toutefois pour les sociétés d'un même groupe.

Le décret du 15 décembre 1949 vint plus tard modifier la loi en donnant le pouvoir au ministre des finances de décider par arrêté que certaines sociétés devaient avoir des administrateurs communs et éventuellement le même président. C'était là un premier pas dans la voie conduisant à la « fusion et à la concentration des sociétés nationales d'assurances et de capitalisation », voie plus clairement indiquée par le décret du 11 mai 1953.

La surveillance des sociétés nationalisées doit être exercée par des commissaires aux comptes désignés par le président de la Cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le siège social de la compagnie et par la « commission de vérification des comptes » (1).

A côté de ces sociétés, la même loi (2) institua un établissement public dénommé Caisse centrale de réassurance qui fut doté (décret du 6 janvier 1947) d'un fonds d'établissement de 400 millions de francs. Son activité est surtout dirigée vers le secteur privé, pour lequel la Caisse est un nouveau moyen de contrôle de l'Etat. Elle permet aussi à l'Etat d'avoir une idée exacte de la situation des as-

(1) Voir page 43, note 4.

(2) Loi du 25 avril 1946 déjà citée.

surances en France, du fait que les compagnies privées doivent réassurer obligatoirement à cette Caisse centrale 4% de leurs risques (1).

§ 15 - LES AGENCES D'INFORMATION

Avant la guerre, la principale des agences de presse françaises était l'Agence Havas, qui, en un siècle d'activité (2), était parvenue à occuper une place de choix parmi les agences fonctionnant dans l'ensemble du globe.

Le gouvernement souhaitait étendre l'influence française dans un secteur aussi important que la presse ; en conséquence il avait invité cette agence à ouvrir des bureaux en des points qu'il avait choisis pour des raisons politiques et de prestige, notamment en Amérique du Sud.

Pour couvrir le déficit de ces bureaux, économiquement non rentables, il accordait à l'Agence une subvention annuelle, tout en lui laissant une pleine indépendance à tous les points de vue.

Le 27 septembre 1940, sous l'influence de la guerre, le gouvernement de Vichy décida le rachat d'une partie de l'actif de la société anonyme Agence Havas. L'Agence était divisée en deux branches, l'« Information » et la « Publicité ». La partie de l'actif rachetée par l'Etat concernait la branche « Information », que la loi du 25 novembre 1940 mettait à la disposition de l'Office français d'information (OFI).

L'OFI était un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière ; il était soumis aux dispositions du décret du 25 octobre 1935 sur le contrôle financier des offices et établissements publics (3).

Son budget devait être soumis à l'approbation du secrétaire d'Etat aux finances. A la tête de l'OFI était placé un directeur général

(1) Décret du 13 janvier 1947.

(2) Fondée en 1835 par Charles Havas.

(3) Cf. page 97, note 2.

nommé par décret sur proposition du ministre chargé de l'information **(1)**.

La tâche du directeur était d'assurer la bonne marche de l'OFI et pour ce faire, il était assisté de deux comités, dont l'un, le « comité de gestion », comprenait 7 membres, dont 4 représentaient différents ministères et 3 l'office ; l'autre, le « conseil de rédaction », avait un nombre égal de membres, comprenant 5 représentants des ministères intéressés, le directeur général de l'OFI et le directeur de la rédaction. Ce dernier était, comme le directeur général, nommé par décret.

Le « conseil de rédaction » était chargé de donner son avis sur les questions intéressant la politique internationale **(2)**. Il se réunissait au moins une fois par semaine. Du texte de la loi ressort clairement le but de propagande politique qui avait présidé à la nationalisation de la branche « Information » de l'Agence Havas. A la libération, l'ordonnance du 2 février 1945 valida l'« acte dit loi » du 27 septembre 1940 qui en avait permis le rachat.

Des motifs politiques provoquèrent la dissolution de l'OFI, et son remplacement par l'Agence France Presse (AFP), établissement public doté, lui aussi, de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

L'AFP fut créée à titre provisoire par l'ordonnance du 30 septembre 1944. Elle aurait dû, plus tard, être remplacée par une agence coopérative d'information. Le texte qui devait fixer les modalités de cette substitution n'a toutefois pas encore été promulgué.

A l'AFP furent transférés les locaux, les installations et le portefeuille de l'OFI qui fut mis en liquidation. L'ordonnance plaça à sa tête un directeur général nommé par décret sur proposition du ministre de l'information et assisté par un directeur de rédaction et un directeur de l'administration, nommés par arrêté du ministre de l'information sur proposition du directeur général. Comme l'OFI, l'Agence France Presse fut soumise aux contrôles financiers prévus par le décret du 25 octobre 1935, déjà cité.

Le budget annuel de l'AFP est établi par le directeur général et doit être approuvé par arrêté des ministres de l'information et des

(1) Décret du 10 décembre 1940 portant organisation de l'OFI.

(2) Loi du 25 novembre 1940 portant création de l'OFI.

finances (1). Il en est de même pour les budgets rectificatifs ou additionnels qui peuvent être adoptés en cours d'année.

Le directeur général est ordonnateur des recettes et des dépenses. Les opérations concernant les mêmes postes sont effectuées par un agent comptable soumis aux vérifications de l'Inspection générale des finances et nommé par arrêté tout comme les directeurs. Chaque année le directeur général rend compte de sa gestion et du fonctionnement de l'AFP dans un rapport adressé aux ministres de l'information et des finances. Ce document s'accompagne du compte de gestion de l'agent comptable.

§ 16 - LA PRESSE

Dans le domaine de l'information en général et de la presse en particulier, on a assisté après la guerre à une nationalisation destinée surtout à frapper ceux qui pendant la guerre avaient subi l'influence des occupants et du gouvernement de Vichy, lesquels appréciaient à leur juste valeur ce moyen de propagande.

Le 22 juin 1944, le gouvernement provisoire de la République française à Alger, en prévision de la libération de la France métropolitaine, promulguait une ordonnance qui devait provoquer l'arrêt de la publication de la plus grande partie des journaux français, en fait de tous les quotidiens et de presque tous les périodiques publiés en France entre l'armistice et la libération.

L'article 1^{er} de l'ordonnance prévoyait, en effet, que, au fur et à mesure de la libération du territoire métropolitain, était suspendue la publication de tous les quotidiens et périodiques ayant appliqué les consignes de l'autorité occupante ou du gouvernement de Vichy. Tous les éléments d'actif servant à leur exploitation étaient placés sous séquestre judiciaire à la requête du commissaire à l'information, qui pouvait, en outre, demander toute mesure de réquisition à l'égard de toute imprimerie, agence de publicité, société de transports, ayant collaboré avec les journaux susvisés.

(1) Décret du 26 mars 1945 portant modification du décret du 30 septembre 1944 relatif à l'application de l'ordonnance portant création à titre provisoire de l'AFP.

Ce texte devait être abrogé peu après par l'ordonnance du 30 septembre 1944 qui interdisait les journaux ayant commencé à paraître après le 25 juin 1940 et tous ceux qui existaient antérieurement et avaient continué à être publiés plus de quinze jours après cette date dans la zone nord et plus de quinze jours après le 11 novembre 1942 dans la zone sud. Elle interdisait, en outre, la publication des journaux dont les responsables étaient traduits en justice pour trahison, atteinte à la sûreté de l'Etat ou indignité nationale, jusqu'au jugement ou à la décision de « non-lieu ».

Cette interdiction s'appliquait soit à l'usage du titre, soit à l'utilisation des moyens de tout ordre constituant l'entreprise par ses propriétaires, gérants, administrateurs ou directeurs.

Les entreprises de presse qui se trouvaient dans les situations énumérées ci-dessus devaient être placées sous séquestre judiciaire. Lorsque la publication d'un journal avait donné lieu à la création de plusieurs sociétés ayant comme but principal la publication du journal même, le séquestre devait s'étendre à toutes les entreprises en question.

Il faut remarquer la sévérité de cette loi qui permit l'interdiction de journaux qui n'avaient certainement pas collaboré avec les Allemands ou le gouvernement de Vichy. Un cas typique est celui d'un des journaux les plus connus de la France d'avant-guerre : le « Temps ». Pour ne pas collaborer avec les occupants ce journal se saborda 18 jours après l'occupation ; d'après la loi ce fut trois jours trop tard et en conséquence il fut frappé par toutes les mesures prévues par cette ordonnance (1). Le 5 mai 1945, fut adopté un nouveau texte législatif, parce que l'on jugea insuffisant le code pénal, incapable de frapper tous les faits de collaboration.

L'exposé des motifs de la loi dit en effet que « ce texte permet seulement de frapper les personnes physiques. Or l'acte délictueux, en de nombreux cas,..., n'a été rendu possible que parce qu'on agissait au nom d'une personne morale avec les moyens fournis par cette personne morale... Il serait inadmissible que la société qui a publié un journal ayant pendant quatre ans servi la propagande ennemie échappe à toute forme de sanction... Il est donc indispensable d'instituer la responsabilité pénale de l'entreprise de presse constituée sous forme de personne morale. Il importe de faire juger

(1) Ces mesures contre le « Temps » furent révoquées seulement en 1956 par le décret du 12 janvier 1956.

par les tribunaux normalement compétents les entreprises sur lesquelles pèse une présomption de culpabilité. Celles d'entre elles dont l'innocence pourra être établie seront immédiatement réintégrées dans tous leurs droits. Celles qui seront reconnues coupables se verront appliquer la sanction qui peut normalement frapper une personne morale : la confiscation générale de ses biens » (1).

Les entreprises coupables devaient être dissoutes et leurs biens confisqués au profit de l'Etat. Dans le cas où des circonstances atténuantes auraient été admises, la confiscation pouvait être partielle. Il va sans dire qu'aucune indemnisation n'était reconnue en faveur des membres des sociétés frappées par la loi, sauf pour ceux qui n'avaient exercé, depuis le moment auquel l'infraction fut commise, aucune fonction de direction ou d'administration et qui avaient tenté de s'opposer à l'activité criminelle de la société. Exception était faite aussi en faveur des membres qui se trouvaient dans l'impossibilité absolue de faire opposition aux activités de l'entreprise.

La magistrature commença son travail, des entreprises furent confisquées, d'autres rendues à leurs anciens propriétaires. Alors on s'aperçut que de nombreux journaux de la résistance qui s'étaient installés dans les locaux et exploitaient l'outillage des sociétés reconnues innocentes, n'auraient pu continuer à paraître. En conséquence, le 2 novembre 1945, on adopta une ordonnance qui devait permettre l'expropriation de ces entreprises contre versement, de la part des attributaires, d'une indemnité calculée d'après la valeur des biens au moment de l'expropriation. Cette valeur devait être déterminée à l'amiable entre les parties et, à défaut, par des arbitres désignés par elles.

Le 11 mai 1946, l'Assemblée constituante vota une loi qui décidait le transfert à l'Etat des entreprises de publication de journaux ou écrits périodiques, des agences d'information, de publicité ou de reportage photographique qui répondaient aux conditions prévues pour l'interdiction des journaux par l'ordonnance du 30 septembre 1944 déjà citée. Le transfert ne devait pas être appliqué aux publications de caractère exclusivement technique, scien-

(1) Ordonnance du 5 mai 1945 relative à la poursuite des entreprises de presse, d'édition, d'information et de publicité, coupables de collaboration avec l'ennemi. Exposé des motifs.

tifique ou professionnel, ni à celles des entreprises qui après la libération avaient été autorisées à reprendre leurs activités.

Les propriétaires des entreprises transférées qui n'avaient pas été en état, après les dates fixées par la loi, d'exercer leur pouvoir sur ces entreprises du fait des lois exceptionnelles ou de l'état de déportation dans lequel ils se trouvaient, pouvaient attaquer en dommages-intérêts ceux qui, en leur absence, avaient placé l'entreprise dans les conditions qui permettaient le transfert.

Sous réserve des confiscations prononcées conformément aux lois précédentes, le transfert donnait lieu à une indemnité à calculer sur la base de la valeur des biens au 25 juin 1940.

Les biens transférés à l'Etat conformément à cette loi ou confisqués à son profit, étaient dévolus à la nouvelle Société Nationale des Entreprises de Presse (SNEP), entreprise de caractère industriel et commercial, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette société devait les vendre ou les louer à des entreprises régulièrement autorisées et constituées conformément à la loi réglant le statut des entreprises de presse. Cette loi n'étant pas encore promulguée le 11 mai 1946, la SNEP ne pouvait provisoirement que louer ses biens pour une durée maximum de six mois, les contrats étant renouvelables. Dans les contrats de location ou de vente, un droit de priorité était reconnu aux entreprises qui s'étaient installées dans les locaux dans le délai d'un an après la libération.

L'organisation de la SNEP est celle prévue pour les établissements publics nationalisés (1), complétée avec des règles propres aux établissements publics de caractère industriel et commercial (2).

Elle est dirigée par un conseil d'administration, et par un président-directeur général nommé par décret pris sur proposition des ministres de l'information, des finances et de l'économie nationale et choisi par eux sur une liste présentée par le conseil d'administration.

Le conseil d'administration, qui reste en charge un an, est composé de: 2 représentants du ministre de l'information, 1 représentant du ministre des finances, 1 représentant du ministre

(1) Voir page 45.

(2) Voir page 44.

de la production industrielle, 1 représentant du ministre du travail et de la sécurité sociale, 1 représentant de la Cour des comptes, 6 représentants de la Fédération nationale de la presse française, 3 représentants des ouvriers de la presse, 1 représentant des cadres et employés, 2 représentants des journalistes professionnels.

La SNEP doit se conformer en matière de gestion financière et comptable aux règles en usage dans l'industrie et le commerce.

Les ministres de l'information et des finances, aussi bien que la Cour des comptes, peuvent faire procéder à des vérifications et à des contrôles de gestion.

A la fin de l'exercice les comptes font l'objet d'une déclaration de conformité de la Cour des comptes. Cette déclaration, avec le rapport du conseil d'administration, le bilan et le compte de profits et pertes, doivent être communiqués à l'Assemblée nationale par le ministre des finances.

Le décret du 11 juin 1946 et celui du 17 mars 1950 apportèrent des précisions sur l'organisation de la SNEP et sur le contrôle exercé sur elle par le gouvernement. Les ministres de l'information, des finances, de l'économie nationale, de la production industrielle et du travail reçoivent copies des procès-verbaux des séances du conseil d'administration.

Le président-directeur général soumet à ce conseil :

- 1) l'état de prévision des recettes et des dépenses et ses modifications,
- 2) le bilan, le compte de profits et pertes, la fixation des amortissements, l'affectation des bénéfices et l'émission d'emprunts,
- 3) le programme d'investissements,
- 4) tout contrat immobilier,
- 5) les contrats de plus de 3 millions de francs,
- 6) l'état des effectifs et le barème des salaires,
- 7) l'acceptation de dons et legs, les nantissements et hypothèques,
- 8) ses comptes et ceux de l'agent comptable.

Les ministres se trouvent ainsi, au moyen des procès-verbaux du conseil d'administration, exactement renseignés sur la marche de l'entreprise. En cas de désaccord entre le président-directeur général et le conseil, les questions sont soumises au ministre chargé de l'information qui statue, après avis des autres ministres, s'il y a lieu.

Les délibérations concernant les trois premiers points ainsi que les participations financières et les contrats immobiliers de plus de 50 millions de francs ne sont exécutoires qu'après approbation du ministre chargé de l'information et de ceux des finances et de l'économie nationale.

Ces ministres peuvent ainsi exercer une réelle influence sur la politique générale de la SNEP.

A côté du président-directeur général sont placés : 1 secrétaire général, 3 directeurs (1) assistants du directeur général et 1 chef de la comptabilité générale, agent comptable de l'entreprise. Ce dernier doit surveiller la gestion de la SNEP ; il est nommé par arrêté du ministre chargé de l'information et du ministre des finances, et tout en étant placé sous l'autorité du président-directeur général, il reçoit du directeur de la comptabilité générale au ministère des finances toutes instructions utiles à l'accomplissement de sa mission.

Cette double dépendance est due au fait qu'il jouit, par suite de sa double tâche de collaborateur-contrôleur, d'un pouvoir qui va au-delà de celui d'un chef comptable dans une entreprise privée. Il est en effet seul habilité pour tout maniement de fonds ou de valeurs pour le compte de la SNEP et il est responsable de leur conservation. Il est d'ailleurs pécuniairement responsable des actes de sa gestion et il doit justifier à cet effet de la constitution d'un cautionnement.

* * *

La loi du 2 août 1954 apporta de sensibles modifications à la loi du 11 mai 1946 et aux décrets successifs.

- a) Elle prévoit la vente à des entreprises de presse de la plus grande partie des biens qui avaient été confiés à la SNEP (2).
- b) Elle prévoit en outre que l'Etat peut conserver certains biens de presse en vue de la création d'un secteur public d'impression

(1) Directeur des services techniques ;
directeur des services administratifs et commerciaux ;
directeur des services juridiques et du contentieux.

(2) De fait ces biens étaient déjà loués à des entreprises de presse et la loi susdite disposait, avec quelques exceptions, que « toute entreprise de presse qui fonctionnait avant le 1^{er} janvier 1953 et qui à la date de la promulgation de la loi utilisait des biens de presse appartenant à la SNEP avait droit à l'attribution des dits biens ».

qui devra être constitué dans des « conditions propres à en assurer normalement la rentabilité ».

- c) Elle dispose encore que les biens non attribués aux entreprises de presse ou au secteur public, doivent être aliénés.
- d) Elle prévoit enfin que le secteur public d'impression mentionné au paragraphe b) sera confié à la SNEP, dont elle modifia le conseil d'administration ; celui-ci est actuellement composé de : 8 représentants d'organismes administratifs, 8 représentants des organismes professionnels les plus représentatifs des entreprises de presse, 8 représentants du personnel.

La composition tripartite du conseil d'administration, due à l'influence de la doctrine cégétiste, y est parfaite.

§ 17 - LA RADIODIFFUSION

Le 28 décembre 1926, était promulguée une loi concernant la radiodiffusion, visant à l'extension de ce service.

Trois postes émetteurs nationaux et 18 postes régionaux étaient prévus dont l'exploitation technique et le contrôle financier seraient assurés par l'Etat ou par un organisme qu'il aurait pu se substituer.

La composition et la réalisation des programmes devaient être confiées à des groupements ou collectivités dotés de la personnalité morale qui devaient représenter tous les groupements et organismes intéressés à la radiodiffusion. A côté de ces postes publics on faisait place à des postes privés destinés à compléter le réseau national. Les concessionnaires devaient s'engager à fusionner leurs entreprises dans toute organisation régionale ou nationale qui pourrait être créée par le gouvernement. La durée de la concession était d'ailleurs assez courte, ce qui aurait permis de faciliter la fusion alors envisagée.

De très nombreux décrets et lois s'occupèrent de cette matière très instable du fait même des modifications de la technique de l'industrie radiophonique en plein essor et des modifications dans les exigences des auditeurs. Ces exigences augmentaient sans cesse, car on se rendait compte toujours davantage des possibilités de cette industrie.

Les grandes lignes de l'organisation du réseau de l'Etat restèrent toutefois toujours les mêmes. Auprès de chaque poste émetteur était constitué un conseil dont le nom et le nombre des membres variaient, mais qui dut faire face à une tâche qui restait foncièrement la même.

Ces conseils, qu'ils fussent d'administration ou de gerance, comme on les appela en différentes périodes, étaient composés au début de 15 membres. Ce nombre augmenta jusqu'à 30, mais ils furent toujours organisés sur une base tripartite. Un tiers des membres était des représentants des services publics, désignés par le ministre des postes et télégraphes (PTT); un tiers représentait les associations d'intérêt général ou celles ayant des rapports étroits avec la radiodiffusion, le dernier tiers, enfin, était élu par une association comprenant tous les possesseurs de postes de radio habitant dans la région radiophonique où la station émettrice était située.

La tâche de ces conseils était de choisir et d'organiser les programmes. Ils devaient toutefois suivre les directives données par le ministre en ce qui concernait les émissions d'intérêt général et les grandes lignes d'organisation des programmes édictées par un conseil national siégeant à Paris auprès du ministre. Ce conseil avait pour tâche soit de conseiller le ministre, soit de coordonner l'activité des stations, sans toutefois les priver de leur autonomie.

Les pouvoirs dont le conseil national jouissait allèrent en augmentant; le décret du 27 octobre 1936 lui confia la préparation des programmes d'intérêt national ou international qu'il devait soumettre au ministre qui pouvait les rendre obligatoires pour tous les postes. Il devait aussi étudier la répartition des crédits budgétaires entre les différentes sections de la radiodiffusion (littéraire, musicale, scientifique, économique et sociale, information, enseignement-sport-loisir et tourisme).

Les conseils locaux étaient aussi chargés d'engager le personnel nécessaire à l'exploitation du poste dont le comptable pouvait seul effectuer tout maniement de fonds. Ce comptable versait une caution et sa gestion devait être approuvée par l'assemblée générale des abonnés à la radio de sa région et par le ministre des PTT. Le ministre ou ses représentants avaient accès à tous les organismes locaux de façon à pouvoir y effectuer tout

contrôle et fournir au service de la radiodiffusion au ministère les données qui lui étaient nécessaires pour répartir entre les différents postes les sommes à la disposition de la radio.

Quoique la radiodiffusion fût étroitement liée au ministère des PTT qui fournissait pratiquement tous les fonds nécessaires à l'exploitation des postes, il faut remarquer que la comptabilité de ceux-ci était tenue dans les formes adoptées par la comptabilité privée et non dans celles propres à la comptabilité publique.

En 1939, le décret du 29 juillet et celui du 1^{er} septembre devaient modifier l'organisation de la radiodiffusion française. On lui donnait une « structure homogène et fortement hiérarchique » (1) qui devait « permettre de créer en temps de paix un service général d'information pour recueillir et diffuser tous les éléments utiles aux intérêts de la nation » (2) dans le cadre de la loi sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre.

On décida que l'ensemble des services de radiodiffusion de l'Etat dépendant de l'administration métropolitaine devait être confié à une « administration de la radiodiffusion nationale » créée auprès de la présidence du Conseil des ministres. Cette « administration » disposait d'un budget annexé au budget général de l'Etat où étaient indiquées toutes les recettes et les dépenses effectuées pour son exploitation.

A sa tête se trouvait un directeur général placé sous l'autorité directe du président du Conseil. Il était assisté par deux directeurs, l'un chargé de l'exploitation, l'autre des affaires générales, administratives, financières et juridiques.

L'« administration » était divisée en deux secteurs, le secteur central et le secteur régional, celui-ci réparti à son tour en 12 régions.

On réalisait ainsi une assez grande décentralisation qui continuait la tradition d'exploitation sur le plan régional des divers postes émetteurs. Ces organisations régionales assuraient pour leur région respective les services administratifs et techniques, et le contrôle des postes privés. Elles ne jouissaient pas toutefois de

(1) Rapport au président de la République française concernant le décret du 1^{er} septembre 1939.

(2) Rapport au président de la République française concernant le décret du 29 juillet 1939.

l'autonomie propre aux conseils de gerance des postes régionaux en ce qui concernait les programmes. Auprès de « l'administration » centrale un agent comptable assurait la centralisation des opérations de recettes et dépenses, les opérations elles-mêmes étant effectuées dans les différents départements par les trésoriers-payeurs généraux du Trésor.

Le 1^{er} octobre 1941, une loi du gouvernement de Vichy ainsi que les textes adoptés pour son exécution devaient modifier cette organisation. La « radiodiffusion nationale » fut substituée à l'ancienne « administration ». Elle était gérée par un conseil supérieur de quatre membres et par un administrateur général. Il était stipulé par la loi que les hauts cadres avaient le statut de fonctionnaires. L'administrateur général notamment avait rang et prérogatives de secrétaire général au secrétariat d'Etat à l'information.

En ce qui concerne les contrôles administratifs, la « radiodiffusion nationale » fut soumise à ceux prévus pour les entreprises faisant « appel au concours financier de l'Etat » (1) bien qu'elle dût être administrée dans le cadre d'un budget annexe.

Le Comité de Libération Nationale créa, le 4 avril 1944, une « direction de la radiodiffusion » auprès du commissariat à l'information, à laquelle il confia les tâches qui étaient propres à l'« administration de la radiodiffusion nationale ». Cette « direction » devait prendre en charge, au fur et à mesure de la libération, les postes qui avaient été exploités par le gouvernement de Vichy et interdire à tout autre d'utiliser le matériel pouvant servir à la radiodiffusion lequel devait être placé sous séquestre judiciaire (2).

Quelques mois plus tard, le 23 avril 1945, furent révoquées définitivement toutes les autorisations d'exploiter des postes privés de radiodiffusion. On rendait ainsi effectif le monopole absolu d'émission en faveur de l'Etat visé par l'ordonnance du 22 juin 1944.

Le service de la radiodiffusion nationale, considéré comme un service public, est doté d'un budget annexe, il se trouve donc dans une situation semblable à celle des postes. Il garde à peu près l'organisation établie pendant la guerre par le gouvernement

(1) Voir page 42, note 1.

(2) Ordonnance du 22 juin 1944.

de Vichy. L'administrateur général devient le directeur général, et le conseil supérieur de la radiodiffusion est épaulé par un conseil central composé de trois sections, une d'« intérêt général » composée de 20 membres choisis parmi les hommes les plus représentatifs des intérêts généraux, une de « technique générale » comprenant 8 membres réputés être les chefs de service de la radiodiffusion les plus qualifiés, et une « section du travail » de 14 membres représentant le personnel, proposés par les organisations syndicales. Tous les membres du conseil central sont nommés par le ministre chargé de la radiodiffusion.

Ce conseil central délibère sur toutes les questions de compétence du conseil supérieur, qui lui sont soumises par le président de ce dernier ou le ministre.

La qualification de fonctionnaire a été en même temps étendue à tous les agents contractuels de la radiodiffusion.

La France a été de nouveau divisée en régions radiophoniques, au nombre de 9, dont les services sont directement rattachés aux services centraux.

* * *

Cet arrangement a produit des résultats assez satisfaisants pour le public, mais il fut soumis à des critiques très sévères par les dirigeants de la radiodiffusion nationale. Ces critiques étaient surtout motivées par la trop grande rigidité d'une telle organisation, trop fidèlement calquée sur celle de l'administration.

En conséquence, le 27 juin 1956, le Conseil des ministres adopta un projet de loi confiant l'organisation de la radiodiffusion et de la télévision à un établissement public de l'Etat dénommé « Radiodiffusion et télévision française ».

Cet établissement est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il jouit du monopole de la radiodiffusion, et il est soumis à l'autorité du secrétaire d'Etat chargé de l'information. Il peut prendre, avec l'assentiment du gouvernement, toute participation ou exercer toute activité susceptible de faciliter l'accomplissement de sa tâche. Il ne peut pas toutefois exercer des activités dans le domaine de la publicité, ni prendre des participations dans des sociétés commerciales exploitant des postes « périphériques » de radiodiffusion.

Il est dirigé par un conseil d'administration, dont les membres sont nommés par décret et restent en charge trois ans. Ils sont au nombre de 22 dont 11 représentent l'Etat, 1 le Conseil d'Etat, 2 l'Assemblée nationale, 1 l'Union française, 2 les usagers, 4 le personnel et le dernier est une personnalité detenant ou ayant detenu de hautes fonctions représentatives à l'étranger.

Le président est nommé dans le sein du conseil par décret pris en Conseil des ministres après avis du conseil d'administration.

Ce dernier est assisté par un conseil consultatif ayant la tâche de le renseigner sur les exigences des usagers.

La gestion de cet établissement est confiée à un directeur général nommé par décret pris en Conseil des ministres.

La Radiodiffusion et télévision française peut à tout moment être obligée par le ministre de l'information à diffuser les communications que celui-ci juge nécessaires.

Elle doit couvrir par ses ressources propres l'ensemble de ses dépenses, y compris le service des emprunts. Ces revenus consistent dans les redevances pour droit d'usage de postes de radio et de télévision, dans la rémunération des services rendus aux personnes publiques ou privées, à l'exclusion de toute publicité commerciale, et dans le produit des ventes de publications, films et disques auxquelles elle peut se livrer.

Les redevances pour le droit d'usage de postes de radio et de télévision, ainsi que les exonérations éventuelles sont fixées par décret pris sur rapport des ministres de l'information et de l'économie à la suite des propositions du conseil d'administration. Celui-ci est obligé de proposer une modification du taux de la redevance quand cela est nécessaire pour assurer l'équilibre du budget de l'établissement. Ce budget, ainsi que le bilan, le compte des résultats, l'affectation des bénéfices et toutes les décisions concernant la politique financière de la radiodiffusion et télévision doivent être approuvés par les deux ministres précités.

De cette façon, cet établissement public pourra acquérir une autonomie plus grande, ce qui est souhaitable car, quoiqu'il ne s'agisse pas d'une entreprise commerciale mais d'un service public, il lui faut par sa nature même, et pour l'évolution continuelle de la technique dans ce domaine, échapper aux règles rigides de l'administration.

§ 18 - LES USINES RENAULT

La nationalisation des usines Renault est l'exemple type des nationalisations - sanction.

Le nom de Louis Renault est strictement lié à l'histoire de l'automobile dont il fut un des premiers pionniers et un des plus grands réalisateurs.

C'est en 1890 qu'il construisit dans le jardin de la propriété de ses parents à Billancourt la forge d'où devaient naître, grâce à un autofinancement des plus spectaculaires dans l'histoire de l'industrie, les immenses usines de Boulogne-Billancourt, de l'Île Seguin, et celles du Mans et de Saint-Michel-de-Maurienne, ainsi que les autres sociétés contrôlées par lui. En 1939, la Société anonyme des Usines Renault occupait 36.000 personnes et produisait des voitures, des camions, des automotrices, des moteurs fixes, ainsi que ses propres aciers spéciaux. La presque totalité des produits métallurgiques dont elle avait besoin provenait de ses usines ou de celles des sociétés qu'elle contrôlait ou dans lesquelles elle avait des participations importantes, soit directement, soit par l'intermédiaire de Louis Renault. Ces sociétés s'occupaient aussi de la production et du commerce d'appareillage électrique, de pneumatiques, de carburants et d'huile pour véhicules automobiles; elles géraient des lignes d'autocars et des compagnies de taxis, ainsi que des garages et des compagnies de crédit au commerce automobile.

L'ensemble des entreprises Renault était donc un des groupements industriels les plus importants de France et un des plus grands exemples de concentration verticale de ce pays.

« Les leviers de commande de cet ensemble puissant, aux ramifications nombreuses et profondes... se sont trouvés en fait confiés à la volonté de Louis Renault et de ceux qui le secondaient directement. Louis Renault et le petit groupe d'hommes qui l'entouraient, détenteurs à la fois des capitaux et des moyens de commandement, portent la part majeure de la responsabilité que la

société Renault et ses principales filiales ou entreprises alliées ont depuis la guerre encourue devant la nation » (1).

Tous les pouvoirs étaient concentrés en Louis Renault qui possédait personnellement une partie des brevets et des participations dans les entreprises subsidiaires, ainsi que 96% des actions de la Société anonyme des Usines Renault.

Le gouvernement provisoire jugea la politique suivie par les usines Renault pendant l'occupation allemande contraire aux intérêts de la France. Ainsi un arrêté du 4 octobre 1944 plaça la Société anonyme des Usines Renault sur la liste des personnes physiques et morales dont l'activité avait été favorable à l'ennemi (2).

En conséquence, les biens appartenant à Louis Renault furent placés sous séquestre et lui-même fut déféré à la justice française. Sa mort survenue pendant l'instruction devait éteindre l'action en justice.

Le gouvernement décida alors de considérer comme prouvée l'activité antinationale de Louis Renault agissant comme chef de la Société anonyme des Usines Renault.

Cette décision provoqua des réactions assez vives, étant donné la situation politique de l'époque.

Ces réactions se fondaient sur le fait que la magistrature n'avait pas rendu son jugement. Si la motorisation de l'armée française avait été défectueuse, cela était non pas la faute de Louis Renault mais de l'ensemble de l'industrie automobile, et surtout du ministère de la guerre qui n'avait pas su choisir des prototypes, ni passer les marchés en temps voulu et dans les conditions nécessaires. Si les livraisons à l'armée française avaient été plus lentes qu'il n'était désirable, il fallait l'attribuer, soutenaient les défenseurs de Louis Renault, aux transformations nécessaires pour adapter les installations à la nouvelle production. Enfin, disaient encore les défenseurs de l'industriel, on ne pouvait pas l'accuser d'avoir collaboré avec l'ennemi, mais au maximum de ne pas s'être opposé à lui en ralentissant artificiellement le rythme de la production dans ses usines, d'ailleurs en un temps où ceux-là mê-

(1) Exposé des motifs de l'ordonnance du 16 janvier 1945 portant dissolution de la S. A. des Usines Renault et attribuant à l'Etat les actifs et passifs de celle-ci.

(2) Ordonnance du 6 octobre 1943 concernant la répression des rapports avec les ennemis et la guerre économique. Art. 3, al. 2.

mes que le Parlement avait placés à la tête de la France acceptaient cette collaboration.

Telles étaient les positions polémiques destinées à défendre Louis Renault contre des accusations qui souvent n'étaient pas moins polémiques.

Il est probable que, même si le procès avait eu lieu et se fût terminé par une absolution, les usines Renault auraient, malgré tout, été nationalisées. On aurait payé une indemnité mais leur passage au secteur public était presque fatal. Le « retour à la nation de la propriété des grands instruments de l'économie nationale » était le mythe du moment. Il devait remédier aux injustices sociales et guérir les blessures de la guerre. Les usines Renault, qui étaient devenues un symbole, ne pouvaient pas y échapper.

Le syndicat des « métallos » avait toujours été l'un des plus forts, des plus actifs et des plus extrémistes. Les sections des usines Renault avaient toujours été à l'avant-garde du mouvement, car elles étaient aussi les plus nombreuses, Renault étant la plus grande entreprise de la branche. Ainsi, petit à petit, l'usine, dont les ouvriers étaient devenus les guides du mouvement ouvrier dans la « ceinture rouge » de Paris, était aussi devenue le symbole des revendications prolétariennes.

La nationalisation était presque fatale.

Le 16 janvier 1945, une ordonnance fut adoptée, portant nationalisation des usines Renault. Elle comportait la dissolution de la société anonyme et l'indemnisation des actionnaires autres que son chef, dont la part dans la liquidation de la société anonyme était séquestrée ainsi que tous biens, droits et participations lui appartenant dans des sociétés dont l'activité était utile à l'exploitation des usines Renault et de ses œuvres sociales. Les biens ainsi attribués à l'Etat étaient dévolus à la Régie Nationale des Usines Renault instituée par la même ordonnance.

Cette régie « est un établissement de caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et placé sous l'autorité et le contrôle du ministre des finances » (1).

(1) Ordonnance n. 4563 du 16 janvier 1945 portant nationalisation des usines Renault. - Art. 7.

Son objet est d'exploiter et gérer, dans l'intérêt exclusif de la nation, les biens qui lui ont été dévolus et d'assurer le développement de l'ensemble industriel et commercial qui lui a été confié.

La gestion financière et comptable de la régie doit être astreinte aux règles des sociétés commerciales et industrielles. Pour mieux lui assurer une grande souplesse de gestion, on ne lui imposa pas les contrôles sur les établissements publics autonomes de l'Etat et sur les « sociétés faisant appel au concours financier de l'Etat », tels qu'ils avaient été prévus par les lois des 25 et 30 octobre 1935.

Ces contrôles furent remplacés par celui exercé par trois commissaires aux comptes désignés par arrêté du ministre des finances parmi les commissaires aux comptes inscrits sur la liste dressée par la Cour d'appel de Paris.

Leur mission doit s'exercer dans les conditions prévues par la loi sur les sociétés anonymes du 24 juillet 1867. Ils remettent leurs rapports sur les comptes de la régie au conseil d'administration et au président-directeur général. Ces rapports sont annexés à celui que ce dernier soumet annuellement aux ministères de la production industrielle, des finances et de l'économie nationale avec le bilan, le compte de profits et pertes et l'inventaire. Ces mêmes ministres peuvent à tout moment faire procéder à un contrôle de la gestion administrative et financière.

A leur approbation sont, en outre, soumis l'état annuel de prévision des recettes et des dépenses ainsi que tout autre état complémentaire établi au cours de l'année. Leur approbation est aussi nécessaire pour l'émission d'emprunts sous forme d'obligations.

Les organes de la société sont le président-directeur général, le conseil d'administration et le comité central d'entreprise.

Le président-directeur général est nommé par décret pris sur la proposition du ministre de la production industrielle après avis du ministre de l'économie nationale (1). Il assure le fonctionnement de la régie et procède à toutes les opérations conformes à l'objet de celle-ci comme il est défini à l'art. 7, de l'ordonnance du 16 janvier 1945 (voir page 141). Il préside le conseil d'admi-

(1) Décret du 7 mars 1945 portant règlement d'administration publique pour l'organisation et le fonctionnement de la Régie Nationale des Usines Renault.

nistration et le comité central d'entreprise. La totalité du personnel étant sous ses ordres, il procède à toute nomination ou révocation et conclut les contrats individuels et les conventions collectives de travail. Il est, en outre, habilité à prendre, avec l'approbation du conseil d'administration, toute participation dans des sociétés dont l'activité intéresse l'exploitation de la régie.

Le conseil d'administration, en plus du président-directeur général, comprend quinze membres dont sept représentent l'Etat (1), deux sont désignés en accord par le ministre de la production industrielle et le ministre des travaux publics et des transports pour représenter les usagers des véhicules automobiles, et 6 sont les représentants du personnel. Ces derniers sont choisis par le ministre de la production industrielle parmi les délégués du personnel siégeant au comité central d'entreprise de façon que 3 représentent les ouvriers, 1 les employés et les agents de maîtrise et 2 le personnel ingénieur et les cadres supérieurs.

Les membres du conseil d'administration sont nommés pour six ans sauf le président - directeur général, la loi ne donnant aucune précision en ce qui concerne la durée de sa fonction.

Le conseil d'administration prend les décisions concernant la politique de l'entreprise et il doit approuver les rapports qui sont soumis aux ministres et qui ne sont pas de la compétence des commissaires aux comptes.

Le comité central d'entreprise est formé de onze membres élus par le personnel, ayant chacun son suppléant et dont 5 représentent les ouvriers, 1 les employés, 2 les agents de maîtrise, 2 les ingénieurs des usines de Boulogne - Billancourt et 1 le comité local d'entreprise des usines du Mans.

Ce dernier comité est formé sur les mêmes bases, mais a un nombre plus restreint de membres.

Le comité central d'entreprise a pour but d'améliorer, en collaboration avec le président-directeur général qui le préside, les conditions de travail et d'assurer la gestion des œuvres sociales de la régie.

-
- (1) 2 sont désignés par le ministre de la production industrielle et un d'entre eux a la fonction de vice-président;
- 1 par le ministre de l'économie nationale;
 - 1 par le ministre des finances;
 - 1 par le ministre des travaux publics et des transports;
 - 1 par le ministre du travail et de la sécurité sociale;
 - 1 par le ministre de la guerre.

Il étudie aussi les propositions du personnel tendant à améliorer le rendement et peut émettre des vœux visant à rendre plus efficiente la gestion de la régie. Pour lui permettre d'accomplir cette tâche, le président-directeur général est tenu de l'informer des questions concernant la gestion générale de l'entreprise.

Le comité local des usines du Mans a la même tâche en ce qui concerne cette usine.

Le comité central d'entreprise présente, en outre, au conseil d'administration ses observations sur le bilan et le compte de profits et pertes.

C'est donc surtout une tâche consultative qui a été attribuée à ce comité. Toutefois, si ses propositions visant à l'accroissement de la production ou à l'amélioration du rendement sont repoussées par le président-directeur général, il peut porter la question devant le ministre de la production industrielle qui statue.

C'est, encore une fois, une organisation tripartite que l'on rencontre dans la Régie Nationale des Usines Renault. Le tripartisme y est toutefois atténué. L'Etat et le personnel sont représentés en nombre à peu près égal dans le conseil d'administration. Très faible y est au contraire la représentation des usagers. On peut d'ailleurs se demander jusqu'à quel point leurs deux représentants au conseil les représentent véritablement. Il semble bien difficile en effet de trouver des hommes qui peuvent représenter une catégorie de personnes aussi différentes qu'est celle des clients des usines Renault.

Il convient aussi de remarquer que la position du personnel, inférieur d'une unité aux représentants de l'Etat dans le conseil d'administration, est renforcée par le fait des pouvoirs du comité d'entreprise.

§ 19 - CONCLUSION

En examinant les entreprises françaises nationalisées on découvre une assez grande hétérogénéité.

Cela tient, avant tout, à leur origine même. En effet, certaines de ces entreprises ont été nationalisées parce qu'elles étaient

des services publics que l'Etat a cru pouvoir mieux assurer que n'auraient pu le faire des concessionnaires privés; d'autres sont nées à la suite du paiement des réparations de guerre; d'autres encore sont dues à la presque impossibilité dans laquelle se trouvait l'initiative privée d'accomplir certaines réalisations; d'autres, enfin, ont été créées pour remédier à des situations de crise économique. Certaines entreprises ont été comprises dans le secteur public pour les nécessités de la défense du pays; d'autres pour renforcer la politique économique et sociale du gouvernement; d'autres encore pour des causes purement politiques, et d'autres, enfin, pour plusieurs de ces raisons à la fois.

Cette hétérogénéité provient, en outre, de la différence des époques auxquelles les nationalisations ont été réalisées et du fait que parfois les textes des lois qui les créaient, ont été votés rapidement sans souci d'arriver immédiatement à la formule d'organisation la plus adéquate. En conséquence ces textes furent amendés par la suite, soit par le législateur lui-même, soit par le pouvoir réglementaire, sur lequel le premier s'est quelquefois déchargé de la tâche de fixer des points même essentiels.

Enfin, les conceptions politiques qui eurent cours dans l'après-guerre, conceptions auxquelles on essaya d'adapter les formules préexistantes, ne sont pas sans importance sur cette hétérogénéité.

On peut toutefois noter une tendance assez marquée à rapprocher ces organismes de la forme des entreprises privées.

Fayol, l'ingénieur français qui sut dégager de son expérience de praticien des principes théoriques généraux si précieux pour le développement de l'organisation rationnelle des entreprises, ne fut pas sans exercer une grande influence sur cette évolution, à ses débuts tout au moins.

Sa critique de l'organisation des postes, ce service public qui est aussi une colossale entreprise, est restée célèbre.

Il disait que c'était là le cas typique d'un grand organisme qui, bien qu'ayant à sa tête un ministre, est, en réalité, dirigé par quelques fonctionnaires, lesquels sont diminués par le fait de devoir dépendre d'une personne, qui n'a pas besoin de montrer d'autres capacités que celles qu'elle possède en matière politique, et à laquelle ils se savent supérieurs en ce qui concerne leur profession, tout au moins.

C'est à cette critique que l'on doit en partie ce mouvement d'opinion qui poussa l'Etat à abandonner les formes traditionnellement employées dans l'organisation des entreprises du secteur public.

On adopta d'abord la formule des « offices » qui semblait devoir concilier les nécessités de l'administration publique avec l'élasticité propre à l'organisation des entreprises privées.

On abandonna ensuite ces types d'organisation en faveur de la formule des « sociétés d'économie mixte ». Véritables sociétés anonymes, elles étaient contrôlées par l'Etat, le plus souvent actionnaire majoritaire, par des méthodes moins classiques.

De graves griefs contre ces sociétés furent soulevés pour des questions de principe. Il ne semblait pas équitable que les actionnaires privés bénéficiassent des avantages que l'Etat pouvait parfois accorder à ces sociétés, n'oubliant pas d'en être le copropriétaire.

On se tourna alors vers les « établissements publics de caractère industriel et commercial », formule qui rappelle soit celle des « public corporations » soit celle des sociétés anonymes. Pour la forme, la méthode française a plus de points communs avec cette dernière qu'avec celle adoptée par les Anglais. On a parfois même spécifié dans les lois constitutives de ces organismes que les administrateurs et les dirigeants sont responsables de la même façon que ceux des sociétés anonymes.

La grande fidélité à cette formule est due au fait que l'on espérait obtenir ainsi des résultats comparables à ceux des entreprises privées.

Toutefois, ce but ne fut pas toujours atteint, car la société anonyme est la plus parfaite construction du capitalisme et de ce fait même, présente une certaine difficulté à s'adapter aux exigences de l'économie publique. Elle a été étudiée en fonction de la recherche du profit, alors que l'entreprise du secteur public tend à donner le maximum de satisfaction aux consommateurs plutôt qu'aux propriétaires.

L'après-guerre vit les « sociétés nationalisées » et les « établissements publics nationalisés » ; les premières sous forme de société anonyme dont les actions appartiennent toutes à l'Etat ; les seconds sous forme d'établissement public dont le patrimoine appartient aussi totalement à l'Etat.

La différence substantielle de ces deux organismes a été mise en relief par Marcel Waline dans son « Traité élémentaire de droit administratif » (1) :

« On peut se demander quels mobiles ont incité le législateur à choisir dans tel cas la forme « société », dans tel autre la forme « établissement public ». On peut faire la remarque suivante :

« L'option pour la forme de société semble indiquer que la gestion du service devra s'efforcer d'être bénéficiaire ; l'option pour la forme d'établissement public, au contraire, que le service devra s'interdire de réaliser des bénéfices, réserve faite de son autofinancement ».

* * *

On divise habituellement les nationalisations françaises de l'après-guerre en nationalisations-remède et nationalisations-sanction.

Les cas dans lesquels la fonction de sanction apparaît clairement sont ceux des entreprises de presse et des usines Renault.

Dans le premier, on a voulu châtier la ligne politique suivie par certains journaux. Dans le deuxième, ce fut une mesure prise contre le grand patron de ces usines, Louis Renault ; toutefois on invoqua aussi le besoin d'assainir l'industrie automobile française qui n'avait pas pu faire face aux besoins de la défense nationale.

Dans les autres cas les deux motifs — remède et sanction — ont toujours été invoqués en même temps lors de la discussion des lois relatives aux nationalisations. A l'occasion de la nationalisation des banques, où la fonction-remède découlait du fait des buts économiques de reconstruction nationale à atteindre par la nationalisation de ces instituts, on affirma qu'elles portaient une lourde part de responsabilité dans les mésaventures du peuple français.

De même, de graves accusations furent dirigées contre les administrateurs des mines de charbon qui furent accusés même de trahison.

(1) Paris, 1952.

Contre les cadres de l'industrie électrique on porta l'accusation d'avoir gêné l'effort de guerre de la nation du fait de leur imprévoyance des besoins futurs.

Le terme de nationalisation-remède fut d'ailleurs employé souvent d'une façon trop large. On ne voit pas très bien quels étaient les maux auxquels on voulait remédier par la nationalisation des assurances.

On peut donc affirmer que dans les nationalisations de l'après-guerre, la politique joua un rôle essentiel.

* * *

Il y a, à l'heure actuelle, une tendance très prononcée vers la simplification des contrôles et vers l'unification des structures d'organisation des entreprises nationalisées.

A cet égard la loi du 3 avril 1955 déjà citée (1) a supprimé, en effet, de nombreux contrôles dans la recherche d'une formule de gestion plus souple et adaptable à toutes les entreprises appartenant à l'Etat. Cette loi prévoit, en outre, la présentation au Parlement dans un délai de 6 mois d'un projet gouvernemental portant statut général des entreprises publiques, ceci dans le but de les organiser sur un modèle standard et de mieux en coordonner l'activité.

Bien que cette loi n'ait pas encore été approuvée jusqu'à ce jour, tout le monde est d'accord sur la nécessité de cette unification et coordination.

* * *

Le rachat des entreprises nationalisées a été lui aussi influencé par les causes qui déterminèrent l'hétérogénéité du secteur public français.

On passe du traitement très généreux réservé aux actionnaires des chemins de fer, à la confiscation sans indemnité des usines Renault, à travers des méthodes de rachat, des prix et des formes de paiement plus ou moins équitables pour les autres entreprises.

(1) Voir page 71.

On a même parfois modifié, plus tard, les conditions de rachat fixées par des lois de nationalisation (1).

La politique n'a pas été absente dans cette différence de traitement.

* * *

Les principes économiques imposés par les lois de nationalisation et les résultats des bilans de ces dernières années, décèlent une tendance saine.

En effet ces lois :

- du point de vue formel, fixent pour les entreprises nationalisées l'obligation de suivre les règles en usage dans les sociétés privées dans leurs écritures et comptabilité ;
- du point de vue substantiel, elles imposent presque toujours aux établissements publics (soit de caractère industriel et commercial, soit nationalisés) l'équilibre des recettes et des dépenses, pendant que les entreprises nationalisées sous forme de sociétés anonymes doivent continuer la recherche d'un bénéfice dans leur gestion.

En outre, le législateur dans plusieurs textes concernant ces entreprises a prévu la déchéance automatique des administrateurs de celles qui clôturent leurs bilans en déficit.

Les « offices » de l'Azote et de la Potasse ont même été autorisés à participer à des cartels afin de leur permettre de réaliser plus facilement des bénéfices.

* * *

Dans la direction des entreprises nationalisées on remarque, en général, une tendance à diminuer les pouvoirs des ministres, donc de l'Etat, en faveur du personnel qui a atteint aujourd'hui une très grande importance.

On est arrivé à ce résultat surtout grâce à l'influence des théories de la Confédération Générale du Travail.

Celle-ci avait, avant tout, soutenu que la responsabilité de la gestion des entreprises nationalisées devait être attribuée à des conseils d'administration constitués sur des bases tripartites (Etat, usagers, personnel).

(1) Voir Banque de France, page 117.

En effet, déjà avant la guerre, on a vu les représentants des usagers et du personnel siéger dans les conseils d'administration de certaines de ces entreprises, mais leur situation était loin d'être aussi forte que dans l'après-guerre.

Les changements subis par les statuts de ces entreprises pendant ces dernières années, ont souvent mis l'Etat en minorité dans ces conseils.

Certaines expériences, spécialement celle des charbonnages, ont montré qu'une telle situation peut présenter des dangers. Il semble que la méthode anglaise de faire collaborer à la gestion les représentants des usagers et du personnel dans les seuls organismes consultatifs soit préférable.

Dans l'après-guerre, en outre, la Confédération Générale du Travail soutint la nécessité de placer à côté du conseil d'administration un autre organisme moitié consultatif, moitié directif : le « comité d'entreprise ». Celui-ci est présidé par le président-directeur général et formé exclusivement de représentants du personnel, ce qui donne à ce dernier des pouvoirs prééminents dans la direction de l'entreprise.

L'exemple le plus frappant est constitué par la Régie Nationale des Usines Renault.

On peut mettre en doute le bon résultat d'une telle organisation, cela tout au moins jusqu'au moment où une œuvre d'éducation de la classe ouvrière la conduise à une vision plus générale et plus saine de l'économie et, par là même, de ses intérêts.

CHAPITRE II

LE ROYAUME - UNI

§ 1 - GÉNÉRALITÉS

La Grande-Bretagne est le pays où est née l'économie politique contemporaine.

Elle a donné à la science économique une contribution qui est au moins aussi grande que celle de n'importe quel autre pays.

On pourrait penser que dans le Royaume-Uni les théories économiques ont influencé la pratique plus que dans les autres nations. Au contraire, une étude même superficielle montre que, pour ce qui est des nationalisations de l'avant-guerre tout au moins, il n'en fut pas ainsi.

En effet, les premières nationalisations furent l'œuvre conjuguée des trois grands partis qui, placés en face de certaines nécessités pratiques, ne se soucièrent guère de leurs principes économiques et cherchèrent exclusivement les solutions les plus satisfaisantes aux problèmes qui se posaient.

Pour les nationalisations et dénationalisations de l'après-guerre, la situation changea et les théories économiques y jouèrent un plus grand rôle.

On peut donc distinguer ces nationalisations selon la période pendant laquelle elles ont été effectuées :

a) Celles d'avant la deuxième guerre mondiale, qui ont en commun la caractéristique d'avoir été réalisées là où l'initiative privée n'avait pas pu répondre de façon satisfaisante aux besoins économiques de la nation ; elles comprennent :

- la nationalisation du port de Londres décrétée en 1908 ; on constitua la « Public corporation » « **Port of London Authority** » qui commença son activité en 1909,
- la nationalisation du secteur de la radiodiffusion décrétée en 1926 (1) et confiée à la « **British Broadcasting Corporation** »,
- le passage au secteur public des transports publics de la région londonienne effectué en 1933 grâce à la constitution du « **London Passenger Transport Board** », qui fut plus tard, en 1947, absorbé par la « **British Transport Commission** »,
- la nationalisation des transports aériens effectuée en 1939 par le « British Overseas Airways Act » qui créa la « **British Overseas Airlines Corporation** ». Toutefois, on peut considérer celle-ci parmi les nationalisations de l'après-guerre ; en effet la BOAC, immédiatement après sa constitution, dirigea son activité vers la défense nationale et après la guerre le « Civil Aviation Act » modifia substantiellement la loi de 1939. A son tour, ce statut fut modifié en 1949 par l'« Air Corporation Act » qui créa la « **British European Airways Corporation** » (BEAC) et la « **British Overseas Airways Corporation** » (BOAC).

b) Celles de l'après-guerre, qui ont en commun la caractéristique d'avoir été réalisées d'après les principes de la doctrine travailliste ; elles comprennent :

- les susdites « Public corporations » BEAC et BOAC dans le secteur des transports aériens,
- la « **British Transport Commission** » (1947) dans le secteur des autres transports,
- les « Public corporations » :
« **National Coal Board** » (1946) dans le secteur des charbonnages,

(1) En 1926 on constitua aussi le « Central Electricity Board » au moyen duquel l'Etat intervenait dans la coordination et la rationalisation de l'industrie électrique, bien que la production et la vente au détail restaient aux particuliers.

La nationalisation de toute l'industrie électrique a été effectuée en 1947 par l'« Electricity Act » qui créa la « British Electricity Authority » et en conséquence on classe cette nationalisation parmi celles de l'après-guerre.

« **British Electricity Authority** » (1947) dans le secteur électrique,

« **The Gas Council** » (1948) dans le secteur du gaz,

« **Iron and Steel Corporation of Great Britain** » (1949) dans le secteur sidérurgique (dissoute en 1953), auxquelles il faut ajouter la « **Banque d'Angleterre** » nationalisée en 1946.

Ces dernières nationalisations, surtout celles du secteur de la sidérurgie, provoquèrent de fortes oppositions au Parlement.

Le gouvernement conservateur, qui succéda au gouvernement travailliste, dénationalisa le secteur de la sidérurgie et supprima l'« **Iron and Steel Corporation of Great Britain** » en 1953; en outre, il dénationalisa partiellement le secteur des transports confié à la « **British Transport Commission** ».

§ 2 - LE PORT DE LONDRES

La nationalisation du port de Londres est considérée comme la plus ancienne des nationalisations anglaises (1908).

Cela n'est cependant pas vrai, car on connaît des exemples qui l'ont précédée. Toutefois elle est la première entreprise d'importance nationale soustraite au contrôle du capital privé; les exemples précédents, ayant une importance locale, peuvent être considérés plutôt comme des municipalisations.

Parmi les entreprises qui échappèrent, avant le port de Londres, au contrôle du capital privé, on peut signaler le port de Liverpool, qui, dès sa fondation, appartient à la municipalité (1715). Son administration était confondue avec l'administration municipale.

En 1811 seulement, son administration fut différenciée de celle de la ville et confiée à un bureau de 21 membres choisis par le conseil municipal dans son sein. En 1825, huit places furent concédées au « **Dock rate payers** » et en 1851, on en concéda quatre autres.

Pendant que cette évolution s'effectuait, une entreprise privée s'était constituée et avait construit un nouveau port en concurrence avec l'entreprise municipale.

Les nombreux conflits entre les deux entreprises et la fiscalité municipale (qui ne consacrait qu'une petite partie des « town dues » prélevés sur le trafic du port à son amélioration) amenèrent la « Great Western Railway » et les commerçants de Manchester à demander au Parlement de prendre des mesures.

En 1857, le « Mersey Docks and Harbour Act » expropria les propriétaires des deux entreprises, dont il confia la gestion au « Mersey Docks and Harbour Board », organisation sans but lucratif dirigée par un conseil de 28 membres, dont 24 élus par les payeurs de « dock rates » et les quatre autres par diverses autorités gouvernementales (1).

L'administration du port se révéla tellement efficiente que, quand on dut prendre des mesures pour résoudre les problèmes du port de Londres, on choisit le port de Liverpool, comme exemple.

Ainsi la « Port of London Authority » allait devenir le plus grand exemple anglais d'entreprise nationalisée, dont les dirigeants sont élus par ses usagers. On peut même la rapprocher, avec certaines réserves toutefois, des régies coopératives chères à Bernard Lavergne.

Un bref examen des statuts de la « Port of London Authority » le montrera.

La « Port of London Authority » commença son activité le 31 mars 1909 avec un capital de 23 millions de livres, montant payé pour le rachat aux actionnaires des anciennes compagnies propriétaires du port. Ce paiement fut effectué en obligations du type A et B, porteuses d'intérêts à 3% et 4%.

Cette somme avait été calculée de façon que les intérêts que la « Port of London Authority » aurait à payer fussent égaux aux dividendes moyens des actions des anciennes compagnies entre 1901 et 1907. Ce fut là un traitement très équitable pour les actionnaires, qui gagnèrent beaucoup en sécurité, leurs revenus étant ainsi beaucoup plus sûrs que ne l'étaient les dividendes de leurs actions.

La « Port of London Authority » devait être gérée par un conseil de 28 membres, dont 17 élus par les clients, 1 par les pro-

(1) Conservancy Commissioner of the River Mersey, First Lord of the Admiralty, President of the Board of Trade, Chancellor of the Duchy of Lancaster, remplacé plus tard par le ministre des transports.

priétaires des « wharfs » (1) et 10 par différentes autorités gouvernementales ou locales.

Il est à remarquer que, pendant que l'on fait place dans l'administration de la « Port of London Authority » au représentant des concurrents privés, on en évince les représentants du travail ou du capital. La raison en est que les premiers ont des intérêts conformes à ceux du port de Londres et leur représentant ne peut que servir à les protéger contre une éventuelle concurrence déloyale, qui pourrait être entreprise par la « Port of London Authority », et à coordonner les activités des différents entrepreneurs.

Au contraire, les représentants du capital ont des intérêts différents et, étant donné que l'intérêt de leurs obligations est fixe, ils auraient pu chercher à obliger la « Port of London Authority » à constituer le maximum de réserves qui soit autorisé par ses statuts, comme aussi à ne pas réinvestir des sommes considérables dans des emplois à longs termes, très utiles aux clients peut-être, mais difficilement mobilisables pour payer les intérêts, même en cas de perte.

D'ailleurs, il est clair que l'intérêt du travail est d'avoir les salaires les plus hauts possibles, ce qui n'est pas conforme aux intérêts du port.

Ainsi, la seule représentation des travailleurs est constituée par deux membres de la « Port of London Authority », choisis par le ministre des transports et le « London County Council » après consultation avec les organisations représentatives du travail, qu'ils pensent être les mieux qualifiées pour les conseiller en la matière (2).

La composition de la « Port of London Authority » montre le souci de la rendre indépendante vis-à-vis du gouvernement et du Parlement, de façon à lui permettre d'agir avec l'élasticité et la liberté d'action plus propres aux entreprises privées qu'aux départements gouvernementaux.

L'indépendance de la « Port of London Authority » fut réaffirmée clairement à la Chambre des Communes par le « Speaker » de la Chambre lui-même.

(1) Wharf — jetée non fermée où, à cause de la marée dans le port de Londres, peuvent accoster seulement de petits bateaux.

(2) 1920 Act, s 6 (6).

En effet, le 22 juillet 1912, il affirmait devant la Chambre :

« I regret that I am not able to accept the motion of the honourable Member. The Port of London is an Authority set up by Parliament and quite independent of the Board of Trade... That being so, it is clear that the Board of Trade has no such control as the honourable Gentleman would wish to imply in his motion... It is true that the Board of Trade have certain representatives on the Port Authority, but they have no controlling power through those representatives... I do not know whether they have given instructions or not, but it seems to me that even if they have given instructions they have no control and they cannot compel the independent Authority to take a particular line » (1).

Il est évident que ce souci d'indépendance se retrouve aussi dans les autres « corporations » constituées entre les deux guerres. On doit toutefois ajouter que des contrôles furent imposés à la « Port of London Authority ».

Ces contrôles sont de deux genres. Il y a, d'abord, les contrôles rétrospectifs annuels : bilans et comptes de profits et pertes qui fournissent aux usagers et au public aussi bien qu'aux membres du Parlement, le moyen d'être renseignés sur l'activité de la « Port of London Authority ». Le ministre des transports désigne chaque année la personne chargée de contrôler ces comptes et prescrit la forme dans laquelle les documents susdits doivent être présentés. Entre autres, la « Port of London Authority » présente un rapport annuel sur le travail et les résultats de l'année précédente.

Les autres contrôles sont préventifs.

Certains travaux et les achats d'autres entreprises doivent être approuvés par le ministre, auquel la « Port of London Authority » doit présenter, au début de chaque année, un compte de ses revenus et de ses dépenses dans l'année à venir. Cette mesure a pour fin d'éviter que, dans l'intérêt exclusif de certains membres de la « Port of London Authority » et de leurs représen-

(1) Official Papers, Commons, Vol. 41 - July 22, 1912.

Cité par L. GORDON, Instructor in Government, Harvard University, dans « *The Port of London Authority* », étude contenue dans « *Public Enterprises Development in Social Ownership and Control in Great Britain* », London, 1939.

tants, les tarifs pratiqués ne soient trop bas et ne provoquent un déficit.

Dans le cas où le ministre juge les tarifs proposés insuffisants, il peut demander le relèvement de certains d'entre eux ou de tous jusqu'au maximum fixé par la loi.

Il va sans dire que cette disposition rehaussa le crédit dont la « Port of London Authority » jouissait à ses débuts.

Le tableau des droits maxima exigibles par la « Port of London Authority » ayant valeur de loi fut établi à la demande des marchands épouvantés par la possibilité que la « Port of London Authority » aurait eue de nuire à certains commerces.

Des droits et tarifs maxima existent pratiquement pour toutes les prestations de la « Port of London Authority », sauf pour celles où elle se trouve agir en concurrence avec des entreprises privées.

En outre, un contrôle indirect est constitué par le fait que les revenus de l'« Authority » doivent être dépensés : premièrement, pour couvrir les frais d'exploitation ; deuxièmement, pour payer les intérêts sur les obligations de type A, les plus anciens titres de la « Port of London Authority » ; troisièmement, pour payer les intérêts des autres obligations ; quatrièmement, pour payer les intérêts des autres dettes ; cinquièmement, pour constituer un fonds de réserve spécial et en dernier lieu pour constituer un fonds de réserve général.

On peut ajouter que les personnes, qui ont des plaintes à formuler contre les agissements de l'« Authority », y compris les plaintes concernant les droits imposés par celle-ci ou d'éventuelles discriminations dont elles seraient l'objet, doivent recourir exclusivement au ministère des transports, qui fonctionne comme tribunal.

Si le ministre estime la doléance raisonnable, il doit entreprendre une action de conciliation entre les parties. Quand de cette façon il n'obtient pas de résultats satisfaisants, si le plaignant est un département gouvernemental ou la Chambre de Commerce de Londres ou une autre organisation représentative, il peut prendre les dispositions qui lui paraîtront nécessaires.

Tels sont les contrôles imposés à la « Port of London Authority » en tant qu'organisme commercial. Ils deviennent beaucoup plus stricts et plus nombreux quand elle agit comme organisme semi-gouvernemental en « registering and licensing river crafts,

houseboats, lightermen and watermen » ou comme « river conservancy » et, en tant que tel, elle accomplit entre le port de Londres et la mer les travaux (1) qui, sur le restant de la Tamise et sur les autres fleuves, sont propres aux différentes « river conservancies ».

On peut dire que la « Port of London Authority » jouit d'une substantielle indépendance, non seulement dans sa routine quotidienne, mais aussi dans la détermination de sa politique, car, si les contrôles sont nombreux, ils sont rarement appelés à fonctionner. En effet, ils ont été établis pour protéger les intérêts des tiers, et ils fonctionnent seulement dans ce cas.

Parfois, la « Port of London Authority », se sentant forte du fait que la majorité de ses membres n'est pas désignée par le gouvernement, s'oppose à celui-ci en lui refusant le droit d'intervenir dans ses affaires. Ce fut le cas quand le gouvernement voulut intervenir dans les disputes du travail.

Lord Devanport, alors « Chairman » de la « Port of London Authority », affirma :

« We tell the Government to leave us to settle our disputes, and if we fail, then bring whatever machinery you like into play. We are not going to have the Government running our labour affairs, we are going to resist it vehemently at all times » (2).

On peut dire que l'expérience de la « Port of London Authority » a été un succès. Il se peut que, dans la situation de monopole où elle s'est trouvée, n'importe qui aurait pu avoir du succès. Mais il est certain qu'un monopolisateur privé aurait obéi à d'autres intérêts que ceux des usagers du port de Londres, donc de la ville de Londres et de l'Angleterre tout entière.

On peut remarquer que c'est là un exemple, le « leading example » en Angleterre, d'une industrie nationalisée guidée par les consommateurs. Cela a été facilité par le fait que le nombre des usagers des services du port n'est pas très grand, et qu'ils sont bien organisés. On peut penser que, si leur nombre était plus grand

(1) Conserver et améliorer les canaux, formuler les « by-laws » pour la navigation, permettre la construction de travaux, etc.

(2) Transport Workers - Court Inquiry, 1920, Minutes of Evidence. Cité par L. GORDON, ouvrage cité.

et s'ils avaient été moins bien organisés, le succès n'aurait pas été le même et la démocratie économique n'aurait pas pu être appliquée à la gestion d'une telle entreprise.

§ 3 - LA RADIODIFFUSION

En 1926, des « Royal Charters » créèrent la « British Broadcasting Corporation » et lui attribuèrent le monopole de la radiodiffusion.

Cette première charte royale a été périodiquement renouvelée, et l'on ne remarque, entre elle et les suivantes, que des différences de détail. De même les licences et les accords qui furent passés entre la « British Broadcasting Corporation » et le « Postmaster General » n'ont subi aucune modification substantielle.

La « British Broadcasting Corporation » est gouvernée par un « Board » dont les membres sont nommés par le Roi. Leur nombre peut varier entre 5 (1) et 9 (2).

On peut remarquer que la charte n'impose aucune qualification spéciale pour le président ou les autres membres du « Board » (auxquels on donne le titre de gouverneurs), à l'exception de trois des membres qui représentent les nations qui, avec l'Angleterre, forment le Royaume-Uni, c'est-à-dire l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord. Ces trois gouverneurs doivent posséder une bonne connaissance des régions qu'ils représentent, et être en contact étroit avec leur opinion publique.

On remarque tout de suite la différence existant entre le conseil de la « Port of London Authority » et le « Board of Governors » de la « British Broadcasting Corporation ».

Alors que le premier cherche à être un corps représentatif des usagers du port, le deuxième n'a aucunement l'ambition de

-
- (1) La « Charter of Incorporation granted to the British Broadcasting Corporation » de juillet 1952 contenait à l'article 6 la nomination de 7 membres du « Board » qui devaient être en charge du 1^{er} juillet 1952 au 31 août 1952 et établissait que leur nombre ne devait pas descendre à moins de 5.
 - (2) Ibid., art. 7 concernant la nomination des membres du « Board » pour la période à partir du 31 août 1952. Cet article établissait le maximum de 9 membres.

représenter les intérêts qui sont affectés par la radiodiffusion, mais plutôt les intérêts de la nation tout entière.

Il est vrai que l'inexistence de toutes normes établissant un tel état de choses laisse à la discrétion du Roi et de son Conseil la réalisation pratique d'un tel principe.

Afin de donner au « Board of Governors », qui constitue la direction de la « British Broadcasting Corporation », un contact plus étroit avec ceux qui, à la radiodiffusion, sont plus directement intéressés, on a établi sept commissions techniques. Elles doivent le conseiller sur les questions concernant les transmissions musicales, l'éducation des adultes, les écoles, les émissions instructives, religieuses, les appels à la charité publique, les leçons de prononciation. L'Ecosse et le Pays de Galles ont de plus deux commissions régionales et une troisième est prévue pour l'Irlande du Nord, mais non encore constituée. Leur but est d'harmoniser les activités de la « British Broadcasting Corporation » avec les nécessités particulières de ces trois régions.

Ces commissions sont purement consultatives et ne peuvent s'entremettre dans la direction de la B.B.C., ce qui d'ailleurs est très souhaitable du point de vue de l'efficiencia de l'organisation.

Ces commissions apportent à la direction l'appui des expériences faites à l'extérieur de la « British Broadcasting Corporation » et peuvent donc contribuer à éviter à ses décisions le caractère d'arbitraire propre aux réglementations gouvernementales.

On peut penser que c'est aussi pour empêcher que les « Governors » aient une vue limitée des problèmes de la « British Broadcasting Corporation » et qu'ils pensent en termes de B.B.C. plutôt qu'en termes plus généraux, qu'aucun d'entre eux n'est obligé de consacrer tout son temps au « Board of Governors ».

On peut aussi voir dans la création des sept comités techniques susdits la tendance d'introduire un nouveau type de contrôle du public, ou du moins de la partie du public, qui est organisée.

Il y a donc une tendance à créer un autre contrôle qui va se joindre à la supervision des délégués territoriaux siégeant au Parlement. On peut même dire que ce contrôle a remplacé en grande partie celui du Parlement.

En effet, le « Broadcasting Committee » affirmait dans son rapport (1) :

« We assume that the Postmaster-General would be the Parliamentary spokesman on broad questions of policy, though we think it essential that the commission should not be subject to the continuing ministerial guidance and direction which apply to Government offices. The progress of science and the harmonies of art will be hampered by too rigid rules and too constant a supervision by the State ».

Une grande liberté fut donc laissée à la « British Broadcasting Corporation » pour déterminer sa conduite. De nombreux pouvoirs furent toutefois délégués aux autorités gouvernementales.

Avant les nationalisations du dernier après-guerre, la « British Broadcasting Corporation » fut théoriquement le moins indépendant des établissements publics anglais. En effet, le gouvernement peut, en cas d'urgence, réquisitionner les postes émetteurs de la « British Broadcasting Corporation » et assumer l'entier contrôle de toute l'organisation.

Cependant, même lors de la deuxième guerre mondiale, qui fut évidemment un cas d'urgence comme on n'en connaît point d'autre dans l'histoire du Royaume-Uni, le gouvernement ne profita pas de ce pouvoir. Il se contenta de contrôler, par l'intermédiaire du ministre des informations, les programmes se rapportant à la guerre.

Mais tout cela n'allait pas beaucoup plus loin que les pouvoirs que le gouvernement peut normalement exercer sur cet établissement. En effet, en tout temps les différents ministres peuvent demander à la « Corporation » de radiodiffuser des émissions particulières et le « Postmaster-General » peut interdire la diffusion de n'importe quelle partie du programme de la « British Broadcasting Corporation ». Cette interdiction peut porter soit sur un point déterminé, soit sur une matière générale.

Les pouvoirs du gouvernement sont encore plus étendus en ce qui concerne les programmes pour l'étranger. En effet, le « Postmaster-General » peut décider quand, en quelle langue et pour quels pays ces émissions peuvent être effectuées. La « British Broadcasting Corporation » peut seulement préparer le pro-

(1) Report of the Broadcasting Committee Cmd 2599/1926, p. 13.

gramme de ces émissions, programme qui doit d'ailleurs être soumis à l'approbation du « Postmaster-General » et du Trésor.

Ces plus grands pouvoirs attribués au gouvernement en ce qui concerne les programmes d'outremer sont justifiés par le fait que ces émissions ne font pas partie du cadre des activités ordinaires de la B.B.C. et que les frais supportés par elle pour leur préparation et leur transmission doivent être remboursés par le gouvernement.

Au contraire la « British Broadcasting Corporation » doit supporter les frais causés par ses activités ordinaires au moyen de la vente de licences à ceux qui veulent utiliser ses services.

Comme on le voit, les contrôles imposés à la « British Broadcasting Corporation » pour déterminer sa politique générale sont théoriquement assez étroits. Mais, comme on l'a déjà dit, le gouvernement est rarement intervenu dans les affaires de cet établissement.

Toutefois, si cette supervision ministérielle ne s'est pas manifestée par des interventions actives, la cause en est peut-être dans la grande prudence des dirigeants de la « British Broadcasting Corporation », qui ont généralement cherché à prévenir les désirs de l'exécutif. Telle est du moins l'opinion de l'« Acton Society Trust » (1).

Dans les « Charters » qui régissent la « British Broadcasting Corporation » aussi bien que dans les licences et les accords passés entre la « Corporation » et le « Postmaster-General », on voit que des contrôles administratifs ont aussi été imposés à cet établissement.

C'est ainsi que la permission du ministre lui est nécessaire pour pouvoir acheter n'importe quelle propriété ou exercer n'importe quelle activité en dehors du territoire métropolitain du Royaume-Uni. Elle est aussi nécessaire pour l'achat d'actions ou d'entreprises, dont la possession serait de nature à faciliter le travail de la « British Broadcasting Corporation », et même pour l'investissement à court terme des capitaux lui appartenant et pour lesquels elle n'a pas une utilisation immédiate.

(1) THE ACTON SOCIETY TRUST - *Nationalized Industry. The Powers of the Minister*, London, 1952.

Il va sans dire que la permission ministérielle lui est encore nécessaire chaque fois qu'elle doit emprunter de l'argent.

En outre, la « British Broadcasting Corporation », doit, elle aussi, présenter au ministre des postes qui, à son tour, le soumettra au Parlement, un rapport annuel sur son activité aussi bien que sur son bilan, après le contrôle des experts-comptables agréés par le même ministre.

Dans ce rapport, la « Corporation » devrait exposer tous les détails que le public — qui en définitive est le propriétaire — pourrait désirer connaître. Certains rapports de la « British Broadcasting Corporation » s'étant révélés très sommaires, ils ont été censurés par le Parlement qui exigea des renseignements plus détaillés. Cette brièveté des rapports est un point que la « British Broadcasting Corporation » eut en commun avec la Banque d'Angleterre.

On peut remarquer que ces deux instituts sont les seuls parmi les « Public corporations », qui fassent l'objet de « Royal Charters ».

Cela se comprend dans le cas de la Banque d'Angleterre dont les « Charters » datent du XVII^e siècle, et qui, d'ailleurs, les a vues récemment modifiées par un statut approuvé par le Parlement avec le « Bank of England Act ».

Au contraire, on ne comprend pas pourquoi des « Charters » ont été données à la « British Broadcasting Corporation ». Il est en tout cas certain que cet exemple sera difficilement suivi.

Il semble, en effet, que le Parlement a non seulement le droit de nationaliser une industrie, mais aussi de créer les organes qui seront appelés à la diriger. Le Parlement est en effet le représentant du nouveau patron de l'industrie nationalisée : le Peuple.

En outre, on doit reconnaître que la Chambre des Communes et la Chambre des Lords ont accompli un admirable travail d'amélioration des statuts qui leur furent proposés.

C'est là un autre motif pour lequel, dans le Royaume-Uni, on ne recourra probablement plus à la méthode désormais désuète des « Royal Charters ».

§ 4 - LES TRANSPORTS PUBLICS DE LA RÉGION LONDONIENNE

Le « London Passenger Transport Board » (L.P.T.B.) fut créé en avril 1933 par une loi approuvée par le parti conservateur. Il était destiné à gérer les transports publics de la région londonienne. Il devait prendre en charge la gestion des entreprises de transports publics, chemins de fer métropolitains, tramways, autobus, et trolleybus, soit qu'elles fussent des propriétés privées, soit qu'elles appartenissent à des « local authorities ».

Ainsi furent expropriées 89 compagnies et le L.P.T.B. acquit de cette façon le monopole des transports publics pour le comté de Londres et les régions environnantes. Le fait que le projet de loi avait été introduit par un gouvernement travailliste et approuvé par le gouvernement conservateur qui lui succéda, prouve que la nationalisation projetée correspondait à des nécessités pratiques.

En effet, l'initiative privée ainsi que les initiatives des diverses municipalités, qui étaient intervenues dans le domaine des transports publics, n'avaient pas pu donner vie à un système organique de transports.

La nouvelle organisation devait changer cette situation, et mettre fin aux difficultés financières dans lesquelles de nombreuses compagnies se débattaient à cause de la concurrence. D'ailleurs cette situation n'était pas sans avoir une influence néfaste sur la qualité des services que ces compagnies rendaient dans un domaine aussi important pour la vie économique de la ville de Londres et de la zone environnante. Il est d'ailleurs significatif qu'à la même époque quelques-unes des plus importantes compagnies privées cherchaient à grouper en une seule, ou à placer sous une seule direction, la pléiade des entreprises existantes.

Sans la nationalisation, ces efforts auraient peut-être abouti. Il y a là, toutefois, une preuve supplémentaire de la nécessité de changer la situation existante.

Les idées qui dirigèrent dans leur œuvre les créateurs du L.P.T.B. seront mieux comprises en considérant que les doctrines concernant les modalités des nationalisations et la forme sous la-

quelle elles devaient être gérées, étaient assez différentes chez les membres du « Labour Party » et ceux des « Trade Unions ».

Le fait que, au début du siècle, l'élection des membres travaillistes du Parlement n'avait pas abouti aux résultats escomptés par les ouvriers, avait sensiblement augmenté l'influence des syndicalistes. On peut placer le début de l'accroissement du pouvoir des « Trade Unions » en 1908, quand les syndicats commencèrent à se développer très rapidement. Cette influence alla grandissant jusqu'en 1926. A ce moment-là, elle diminua soudainement, à cause de l'échec de la grève générale de la même année.

Les espoirs des travailleurs furent alors portés sur l'action parlementaire, qui continua à s'accroître et culmina en 1929 avec l'élection d'un gouvernement travailliste.

Les différences d'opinions entre le « Labour Party » et les « Trade Unions » sur la question des nationalisations concernaient surtout le système d'élection des cadres les plus élevés des industries nationalisées. Herbert Morrison, qu'on peut considérer comme le porte-parole du parti pour cette question, s'opposait en effet à tout contrôle et à toute représentation directe des travailleurs dans la direction des entreprises nationalisées. Il pensait, en effet, que ces industries devaient être gérées dans l'intérêt de la nation tout entière, donc aussi dans celui des travailleurs de ces entreprises elles-mêmes; cependant ces derniers n'avaient aucun droit à une situation privilégiée et ne devaient pas pouvoir influencer directement la direction, car on aurait couru le danger de voir ces entreprises gérées surtout dans l'intérêt de ceux qui y travaillaient.

Dans ce cas, les nationalisations n'auraient eu d'autre résultat que de transférer aux producteurs dans leur ensemble les bénéfices qui, auparavant, allaient seulement à cette partie d'entre eux qui contribuait à la production en y apportant les capitaux nécessaires.

D'ailleurs, si les travailleurs avaient le droit de nommer une partie des dirigeants de la compagnie, d'autres groupements intéressés pourraient demander à jouir aussi du même droit. La situation serait d'autant plus délicate que ces groupements sont nombreux et peu homogènes. En effet, pour la « Port of London Authority », il avait été possible de donner une représentation aux usagers du fait qu'ils constituaient un groupement peu nombreux

et très homogène, tandis que la situation était bien plus difficile pour le L.P.T.B., où le nombre des usagers se chiffre par millions et dont les intérêts sont bien plus discordants (1). Morrison était donc opposé à ce mode d'élection et proposait que les dirigeants fussent élus par le ministre des transports, qui aurait dû se baser, pour ces nominations, exclusivement sur les capacités techniques des personnes proposées. Cette théorie fut endossée par le « Labour Party ».

Au congrès du « Labour Party » de 1932, elle suscita l'opposition des syndicalistes et plus particulièrement de la très puissante « Transport and General Workers' Union », dont le président était Ernest Bevin. Les syndicats demandaient que les représentants des « Trade Unions » dans les différentes industries fussent compris parmi les administrateurs des entreprises nationalisées. Au congrès de 1935, cette idée l'emporta et le parti travailliste la fit sienne. Toutefois, neuf ans plus tard, en 1944, le « Trade Unions Council » renonça à cette idée et ne demanda une représentation des travailleurs que dans les corps consultatifs. En effet, la présence des travailleurs dans les conseils d'administration pourrait diminuer la capacité d'autocritique des entreprises. En outre, la situation des travailleurs y aurait été délicate car ils devaient défendre les intérêts de leurs camarades et en même temps s'occuper de donner la gestion la plus économique possible à l'entreprise. Il est évident que, dans un cas de crise économique, les représentants des travailleurs auraient bien difficilement pu concilier les buts qu'ils se proposaient. On se limita donc à demander que l'expérience acquise dans les organisations syndicales fût prise en considération par le ministre, quand il aurait à faire son choix parmi les candidats aux postes de direction.

* * *

Pour le L.P.T.B. aussi bien que pour la « Port of London Authority », le prix payé par l'Etat pour le rachat fut généreux. Mr. Robson affirme même que « The compensation terms were generous beyond the dreams of avarice » (2) et que c'était une « extravagantly tenderhearted attitude towards proprietors » (3).

(1) H. MORRISON: *Socializations and Transport*, London, 1933.

(2) W. A. ROBSON: *Public Enterprise*, London, 1937.

(3) W. A. ROBSON: *Problems of Nationalized Industry*, London, 1952.

Le rachat fut en effet effectué en livrant aux propriétaires des anciennes compagnies des obligations dont les intérêts devaient être égaux aux dividendes moyens payés par leurs sociétés dans les 5 dernières années. Ceci évita d'avoir à déboursier de fortes sommes d'argent, aussi bien que d'augmenter la dette publique. On ne tint pas compte toutefois de ce fait que les compagnies privées s'affrontaient dans une concurrence sévère et qu'elles assumaient du même coup de grands risques et payaient des dividendes assez bas, quand elles les payaient. Au contraire, la nouvelle compagnie se trouvait bénéficier d'un régime de quasi-monopole, ce qui diminuait de beaucoup les risques. Ceux-ci avaient déjà été réduits par le fait qu'à des actions, on substituait des obligations, c'est-à-dire qu'on ne tenait pas compte de la valeur financière représentée par la diminution du facteur risque. Ce fut peut-être une erreur, car on greva la nouvelle entreprise d'un lourd poids financier. Il faut toutefois considérer que la loi de nationalisation fut approuvée par un Parlement à majorité conservatrice. Or les conservateurs sont favorables aux entreprises privées et ils pensent que les entrepreneurs prennent des risques, mais que le gouvernement ne doit pas intervenir pour modifier les conditions dans lesquelles ces risques ont été pris par des mesures imprévisibles à l'époque de la fondation de l'entreprise.

En conséquence, si le gouvernement intervient pour modifier la situation, il doit dédommager intégralement les entrepreneurs qui ne pouvaient pas prévoir le risque de nationalisation.

Ce ne fut pas le seul point sur lequel la nouvelle majorité conservatrice influença le projet déposé par les travaillistes. Ce projet prévoyait que les administrateurs du L.P.T.B. seraient nommés par le ministre des transports, ce qui semble logique car, en raison de ses fonctions, il est probablement la personne que l'on suppose avoir toutes les qualités requises pour effectuer ces nominations.

Les conservateurs qui, paraît-il, n'ont pas beaucoup de confiance dans l'objectivité des hommes politiques et par conséquent dans leurs capacités de choisir les personnes les plus compétentes, changèrent complètement le projet sur ce point. L'amendement qu'ils présentèrent prévoyait que les administrateurs seraient choisis par un collège électoral dont les membres sont désignés par la

charge qu'ils occupent. En l'occurrence, ces électeurs sont les présidents du conseil du Comté de Londres, du comité des banquiers londoniens membres de la chambre de compensation, de la Société des avocats et de celle des experts-comptables. En outre, sont électeurs un représentant du conseil consultatif du L.P.T.B. et un membre du « Board of Directors ».

Un certain contrôle était toutefois laissé au ministre des transports, qui était au Parlement le porte-parole du L.P.T.B. Il était d'ailleurs très rare qu'aux Chambres on posât des questions à ce sujet et quand on en posait, elles se référaient toujours à des matières d'ordre général, jamais à celles concernant l'administration quotidienne de l'entreprise. Cependant le ministre n'était pas responsable de la ligne politique adoptée par le « Board », étant donné qu'il n'en était pas l'électeur.

Du reste dans ce cas, comme dans celui des autres « Public corporations » qui l'avaient précédé, le ministre lui-même pouvait décider si les demandes qui lui étaient faites par les membres du Parlement étaient recevables, c'est-à-dire si elles concernaient la politique générale de l'entreprise ou plutôt son administration.

Un autre contrôle était exercé par le conseil consultatif, où siégeaient les représentants des travailleurs, des taxis, des fiacres, des chemins de fer et de plusieurs agences gouvernementales.

Enfin un dernier contrôle était celui des porteurs de titres du L.P.T.B., qui avaient le pouvoir de recourir, en certaines circonstances, auprès de la Haute Cour de Justice afin d'obtenir la nomination d'un « receiver » (1). C'était tout le pouvoir qui restait aux anciens actionnaires, pouvoir très théorique d'ailleurs, car ils ne pouvaient l'exercer que s'ils avaient des raisons de penser que la situation financière de la compagnie était telle que les intérêts leur revenant pourraient ne pas être payés.

En 1947, le « Transport Act » transféra la propriété du L.P.T.B. à la « Transport Commission ». Le « Board » fut dissous et remplacé par un « Executive » de cette « Commission », dont les transports de la région londonienne devinrent une branche. Par suite

(1) London Passenger Transport Act, H. M. Stationery Office, London, 1933, S. 39 (14).

de ce transfert, le système de désignation des « directors » changea et le ministre reçut les pouvoirs qui semblaient être naturellement inhérents à sa charge.

§ 5 - LES COMPAGNIES AÉRIENNES

La nationalisation des transports aériens fut la dernière qui eut lieu avant la guerre. Elle fut effectuée en 1939, avec le « British Overseas Airways Act ».

La situation des lignes aériennes, qui conduisit à la nationalisation, mérite d'être étudiée.

Déjà depuis longtemps l'Etat était intervenu dans cette industrie. Cette intervention prit la forme de subsides substantiels payés aux compagnies privées et notamment à l'« Imperial Airways » et à la « British Airways ». Le tableau ci-après montre l'importance de cette intervention. (1).

Subsides aux compagnies privées de transports aériens

Année financière	Lignes intérieures	Lignes européennes	Lignes intercontinentales	TOTAL en £	Sociétés Bénéficiaires
1921	—	75.625	—	75.625	Handley Page Tpt. Ltd. Instone Airline Ltd. Daimler Airways Ltd. British Marine Air Navigation
1922	—	181.752	—	181.752	
1923	—	125.258	—	125.258	
1924	—	138.511	—	138.511	
1925	—	137.000	—	137.000	Imperial Airways
1926	—	142.480	30.000	172.480	
1927	—	137.000	89.400	226.400	
1928	—	137.000	93.600	230.600	
1929	—	125.000	216.700	341.700	
1930	—	125.000	265.250	390.250	
1931	—	110.000	362.496	472.496	
1932	—	110.000	465.250	575.250	
1933	—	110.000	434.807	544.807	
1934	—	110.000	457.954	567.954	
1935	—	82.960	350.020	432.980	Imperial Airways
1936	—	76.565	310.339	386.904	430.000
1937	—	111.888	565.213	677.101	375.500
1938	—	85.190	1,107.313	1.192.503	616.000
1939 (2)	47.163	177.690	711.778	936.631	1.138.000
					British Airways
					3.000
					11.500
					61.600
					55.000

(1) W. A. ROBSON: *Problems of Nationalized Industry*, London, 1952.

(2) Subventions se référant aux cinq mois avril-août 1939.

A ces subventions, il faut ajouter les 900.000 livres payables annuellement à l'« Imperial Airways », conformément à l'« Empire Air Mail Scheme », par le ministre des postes comme compensation pour le transport du courrier effectué par cette compagnie (1). Ce contrat était valable quinze ans et avait été rédigé afin de trouver une méthode pour financer la compagnie sans augmenter encore les subventions extrêmement impopulaires en Angleterre.

Ce fut justement à cause de ces subventions que les transports aériens furent nationalisés. Le projet de nationalisation trouva le Parlement d'autant mieux disposé que l'« Imperial Airways » avait payé des dividendes substantiels à ses actionnaires (6% + 2% en 1935/36), (7% + 2% en 1936/37), (7% en 1937/38) (2).

On ne peut rien dire de l'activité d'avant-guerre de la « British Overseas Airlines Corporation », la nouvelle société nationalisée qui avait été substituée aux compagnies privées. Immédiatement après sa constitution, la compagnie fut détournée de son but à cause de l'état de guerre. Ce n'est qu'après la guerre que la BOAC retourna à ses activités commerciales. Elle fut immédiatement transformée. Le « Civil Aviation Act » de 1946 changea l'organisation prévue pour les transports aériens nationalisés par le précédent « British Overseas Airways Act » de 1939.

Il divisa la BOAC en trois compagnies distinctes, dont l'activité différait selon les régions géographiques qu'elles devaient desservir.

La « British European Airways Corporation » (BEAC) nouvellement fondée devait desservir les lignes internes et les lignes européennes; la « British South American Airways Corporation » (BSAAC) celles de l'Amérique du Sud; à la BOAC furent réservées les lignes de l'Amérique du Nord et du Commonwealth.

Cette décentralisation était due au grand nombre et à la grande extension des lignes qui devaient être desservies par la BOAC. On s'efforça de réduire la compagnie à ce que les experts estimaient être la dimension maximum. Malheureusement, la BSAAC acheta des appareils Tudor IV qui se révélèrent inaptes aux lignes

(1) H. M. Stationery Office, Cmd 5414/1937, III (V) p. 5-6.

(2) W. A. ROBSON: *Problems of Nationalized Industry*, London, 1952.

long courrier d'Amérique du Sud. En conséquence, le gouvernement décida de fusionner la BSAAC avec la BOAC (Air Corporations Act 1949), afin de pouvoir employer les appareils de la BSAAC sur des lignes aux nécessités desquelles ils étaient mieux adaptés.

Il semble regrettable qu'une décision de cette importance, qui devait influencer toute l'organisation des services aériens anglais, ait été prise sous l'influence d'une difficulté peut-être grave, mais momentanée et qu'on aurait pu surmonter par d'autres moyens.

* * *

Les deux compagnies encore existantes ont été organisées conformément aux nécessités commerciales. Elles sont complètement indépendantes et aucune organisation n'a été prévue pour en coordonner l'activité, toutefois là où un service commun était de nature à réduire les frais des deux compagnies, elles se sont associées. C'est notamment le cas du service radio pour le pilotage.

La direction de la BOAC, aussi bien que celle de la BEAC, comprend un nombre de membres variable. Ce nombre ne peut toutefois être inférieur à 5 ni supérieur à 11 (1). Tous ces membres sont nommés par le ministre de l'aviation civile, qui choisit parmi eux les présidents des compagnies et qui peut, sous certaines conditions, démettre les membres de leur charge.

La BOAC avait pensé s'organiser sur des bases géographiques; elle y renonça en 1949 pour se donner une organisation fonctionnelle (2). Elle se divisa en trois groupes de services fondamentaux, le technique, le commercial, et celui des services centraux. Chacun de ces groupes se divisa à son tour, conformément aux nécessités, en un nombre convenable de départements (3).

En se prévalant du pouvoir qui lui fut confié par l'« Air Corporations Act » de 1949 (4) la BOAC a constitué des compagnies

(1) Air Corporations Act, 1949, art. 2, al. 2.

(2) « organisation fonctionnelle ». Cette locution est employée pour indiquer l'organisation d'une entreprise basée sur les différents services dans lesquels sont habituellement divisées les entreprises d'une certaine importance (service technique, service commercial, service comptabilité, etc....)

(3) Cf. *Nationalized Industry - Patterns of organisation* - THE ACTON SOCIETY TRUST. London, 1951.

(4) Air Corporations Act, art. 3, al. 4.

subsidiaries, a acquis des intérêts dans d'autres compagnies de nombreux pays, ou s'est associée avec elles.

Quant à la BEAC, elle se divisa en neuf services, dont six correspondent à la division des services centraux de la BOAC, un au service commercial et deux au service technique. Parmi ces derniers, l'un contrôle les services du territoire métropolitain, tandis que l'autre est chargé des services pour le continent et la région de Londres.

Les deux compagnies sont soumises au contrôle du gouvernement. Déjà en 1939, quand fut constituée la BOAC, les pouvoirs dont le ministre jouissait étaient bien plus grands que dans aucune des nationalisations précédentes. Cela était d'ailleurs logique, car la compagnie était subventionnée.

C'est notamment pendant toute la période au cours de laquelle la compagnie était subventionnée par le gouvernement, que le secrétaire d'Etat à l'air aurait pu, d'après la loi de 1939, ordonner à la compagnie d'entreprendre, de modifier ou d'arrêter n'importe quel service.

Aujourd'hui encore (1) le ministre de l'aviation civile, qui a remplacé le secrétaire d'Etat à l'air, peut, après s'être consulté avec une des compagnies, lui donner des ordres de portée générale sur des matières qu'il pense être d'intérêt national. La « Corporation » est obligée de les exécuter.

Le ministre a été porté à interpréter de façon très large ce pouvoir. A la Chambre des Communes, Mr. Lennox-Boyd (conservateur) et Mr. Ernest Davies (travailliste) ont présenté des interpellations contre le fait qu'il avait tendance à agir comme directeur général des deux entreprises plutôt qu'à se considérer comme chargé de sauvegarder les intérêts du Trésor qui les subventionne tout en leur laissant un maximum d'autonomie (2).

Les deux compagnies doivent soumettre leur budget et leur programme de travail pour l'année suivante au ministre de l'aviation civile qui les transmet au Trésor. Le programme de travail, ainsi que les estimations des résultats financiers de l'année à venir

(1) *Air Corporations Act, 1949, art. 5.*

(2) *Nationalized Industry - The Powers of the Minister. THE ACTON SOCIETY TRUST, London, 1952.*

doivent être préparés selon les directives et sur les bases données par le Ministre (1).

Il est évident que, tant que les compagnies se trouvent dans la nécessité de recourir au Trésor (2), le ministre de l'aviation civile, qui fait parvenir leurs demandes au Chancelier de l'Echiquier, jouit d'une très grande autorité et dispose de grands moyens pour influencer les compagnies. Cette autorité peut être parfois dangereuse.

Il est arrivé que la BEAC acheta certains types d'avions sur la demande du ministre, car d'importantes sommes d'argent avaient été dépensées par le gouvernement pour en faciliter la construction, et cela bien que d'autres types d'avions fussent plus souhaitables pour les services auxquels ils étaient destinés (3). C'était un moyen de faire couvrir par une compagnie nationalisée une faute commise par le gouvernement.

Pendant ces dernières années, les deux « corporations » se sont fortement développées et les résultats économiques de leur exploitation se sont sensiblement améliorés. En conséquence, les subventions de l'Etat ont été réduites et parfois elles ont même disparu n'étant plus nécessaires.

Le ministre dispose encore des autres contrôles qui sont habituels dans les industries nationalisées. Il s'agit ici des contrôles sur la gestion des compagnies et de la possibilité pour le ministre de nommer en tout temps des contrôleurs pour vérifier les comptes (4).

Dans le rapport annuel, qu'elles présentent au ministre et que celui-ci soumet aux Chambres, les compagnies doivent indiquer les directives que le ministre leur a données, sauf dans le cas où le ministre lui-même aurait notifié à une compagnie que, d'après son opinion, il est contraire à l'intérêt national de les révéler (5).

Pour permettre au ministre de mieux accomplir sa tâche, on a prévu un conseil consultatif. Les travaillistes, dans leur projet

(1) Air Corporations Act, 1949, art. 13.

(2) Ibidem.

(3) Report and Accounts for 1949-50, H. C. 141. 1950, cité aussi par Edmund DEWS: *Scientific Research and Nationalized Industry*, London, 1952.

(4) Air Corporations Act, 1949, art. 23, al. 7.

(5) Air Corporations Act, 1949, art. 23, al. 3.

de loi original, avaient prévu que les membres en fussent nommés par le ministre et n'avaient pas déterminé le nombre des personnes dont il aurait à être composé. L'opposition conservatrice fit amender ce projet par la Chambre des Lords et parvint à imposer son point de vue au gouvernement. D'après la nouvelle rédaction, le conseil consultatif doit se composer d'un nombre de membres variant entre 3 et 5. Le président doit être un avocat, et parmi les membres du conseil, l'un au moins doit être expérimenté dans les questions des transports aériens, et un autre dans celles des transports par voie de terre. Ce conseil est nommé par le Chancelier de l'Echiquier. Il reste en charge en principe pendant sept ans. Ce conseil, dont le nom est : « Air Transport Advisory Council », est censé représenter les usagers qui doivent, le cas échéant, lui adresser leurs plaintes. De ce fait, il se trouve souvent agir comme un tribunal. On a même prévu la procédure qu'il doit suivre. Mais la responsabilité de prendre une décision lui a été soustraite et il se limite à soumettre ses conclusions au ministre, auquel sont dévolus le pouvoir et la responsabilité en cette matière.

Ce ministre a encore d'autres pouvoirs. Il peut, s'il le croit nécessaire dans l'intérêt public, limiter les droits qui ont été octroyés par la loi aux compagnies et décider qu'ils ne pourront être exercés sans une autorisation spéciale accordée par lui dans chaque cas particulier (1).

Cela semble être une grave restriction aux pouvoirs des compagnies, mais elle est moins grave qu'il ne paraît au premier abord. En effet, tout dépend de l'interprétation que les différents ministres lui donneront ; mais une telle limitation était nécessaire, parce que les pouvoirs des compagnies ne sont que très vaguement définis.

L'« Air Corporations Act », au deuxième alinéa de son article 3, prévoit, en effet, que les compagnies ont le droit d'exercer toutes les activités qu'elles croient de nature à faciliter l'accomplissement de leur tâche ; une seule exception : elles ne peuvent pas entreprendre la construction d'avions ou de moteurs d'avions.

Une dernière remarque sur ces compagnies concerne les relations entre la direction et le personnel.

(1) Air Corporations Act, 1949, art. 3, al. 5.

Si elles ne croient pas que l'organisation existant pour les négociations collectives avec leurs employés soit satisfaisante, elles peuvent créer tout nouvel organisme dont elles supposent qu'il pourra leur être utile dans ce domaine. L'article 15 de l'« Air Corporations Act » de 1949 prévoit en outre que les compagnies privées anglaises d'aviation accorderont à leurs employés des conditions semblables à celles des deux compagnies nationalisées.

Au premier abord, cela paraît justifié, mais ce n'est pas le cas, car les conditions d'exploitation ne sont pas les mêmes. On ne se réfère pas ici aux diversités techniques du travail, les compagnies nationalisées étant engagées surtout dans des services réguliers et les compagnies privées dans le « chartering », mais plutôt au fait que la BOAC et la BEAC sont subventionnées par l'Etat, tandis que les compagnies privées ne le sont pas.

La portée de cet article, qui aurait pu être très dangereux pour l'existence même de certaines compagnies privées, a été atténuée par les exceptions qu'on y a introduites. Il ne s'applique pas aux compagnies privées, dont les rapports avec le personnel sont réglés par des conventions collectives auxquelles leurs employés ont librement souscrit, ni à celles dont les contrats ont été acceptés par un conseil formé des représentants des travailleurs et des employeurs. Ainsi les compagnies privées se sont trouvées dans une situation moins défavorable pour soutenir la concurrence des compagnies nationalisées.

§ 6 - LES TRANSPORTS

Dans le domaine des transports, l'intervention de l'Etat n'était pas chose nouvelle.

On a déjà vu cette intervention pour les transports de la région londonienne. En ce qui concerne les chemins de fer, l'intervention de l'Etat remonte au début même de cette industrie. Les pouvoirs publics pouvaient les obliger à fournir des services d'un confort raisonnable, en contrôlant les prix et en leur interdisant de montrer des préférences et de faire des conditions spéciales à certains clients.

En 1921, en outre, l'Etat avait obligé les nombreuses compagnies existantes à se fondre en quatre grandes sociétés.

Les transports routiers, eux aussi, avaient été réglementés, pour coordonner leur activité avec celle des chemins de fer. Tel était, du moins, le motif officiellement allégué. En réalité, c'était pour défendre ces derniers et leur permettre de soutenir la concurrence de la route. La réglementation des transports de voyageurs sur route remonte à 1930 (1) et celle des transports de marchandises à 1933 (2).

Le besoin d'arriver à une coordination toujours plus étroite fut un motif très souvent invoqué aux Chambres pendant la discussion du « Transport Act ».

Cette loi de 1947 est la plus importante des mesures britanniques de nationalisation.

Elle transféra à une « Public corporation » nommée « British Transport Commission » la totalité du réseau des chemins de fer et des canaux anglais, ainsi que le système de transport appartenant à la « London Passenger Transport Board ».

En outre, pouvoir fut donné à la « Transport Commission » de racheter les entreprises de transports routiers qui, en 1946, étaient principalement engagées dans le transport de marchandises à longue distance.

La loi considérait comme transports à longue distance ceux qui dépassent les 40 milles et amènent les véhicules dans des endroits situés à plus de 25 milles de la base d'opération des camions (3).

Furent toutefois exclus de cette mesure de nationalisation les véhicules affectés aux transports de la viande de boucherie, aux déménagements, les camions citernes et en général tous les véhicules spécialisés (4).

Liberté fut laissée aux commerçants et aux fabricants de transporter leurs propres marchandises par leurs propres moyens de transports routiers à n'importe quelle distance.

(1) Road Traffic Act, 1930.

(2) Road and Rail Transport Act, 1933.

(3) Transport Act 1947, S. 39 (2)

(4) Transport Act 1947, S. 63-64-65.

Toujours pour coordonner les transports rail-route, le «Transport Act» (1) chargea la «Transport Commission» de constituer une sorte de catalogue des entreprises se chargeant du transport des personnes par la route.

Elle devait, en outre, préparer des plans régionaux de coordination de ces services avec ceux fournis par les chemins de fer, mais après avoir consulté les pouvoirs publics intéressés par ces transports. La «Commission» pouvait racheter des entreprises, si elle le jugeait utile, et désigner une ou plusieurs personnes morales destinées à fournir les transports routiers dans une région déterminée.

Il va sans dire que la «Commission» pouvait se désigner elle-même comme entrepreneur de ces transports.

Pour les ports et les docks, des conditions semblables à celles des transports routiers de personnes furent établies.

En effet, la «Transport Commission» eut la charge de dresser une liste de ports marchands, d'en étudier la coordination, et eut le pouvoir d'en décider le rachat, s'il permettait une meilleure coordination et une plus grande productivité du système des transports anglais. Les plans de rationalisation des ports, ainsi que ceux des transports routiers régionaux, devaient être soumis au ministre.

Furent exceptés les ports généralement employés pour les bateaux de plaisance, et ceux appartenant à des chantiers navals, qui les employaient pour leurs nécessités industrielles de constructions (2).

Le seul domaine qui échappa à la nationalisation fut la navigation, tant de cabotage qu'internationale.

En effet, seuls les services à travers les canaux de la Manche et d'Irlande, qui appartenaient jadis aux chemins de fer, furent transférés à la «Transport Commission».

La «Commission» fit largement usage de son pouvoir de racheter les entreprises de transport. Ainsi elle se trouva à la tête d'un organisme très complexe, comprenant non seulement les chemins de fer, la plus grande partie des transports routiers, les transports londoniens, de nombreux ports et presque 2000 milles de

(1) Transport Act 1947, S. 63-64-65.

(2) Transport Act 1947, S. 66.

canaux navigables, mais aussi de nombreux hôtels, restaurants et buffets appartenant aux chemins de fer, et d'autres nombreuses entreprises, parfois très importantes, comme la Thomas Cook & Son, qui étaient contrôlées par les entreprises nationalisées.

À la tête de cette organisation se trouvait la « British Transport Commission », qui avait la charge de fournir à la Grande-Bretagne un système de transports publics économique, efficient et suffisant aux nécessités nationales, ainsi que les services portuaires nécessaires (1). Tout cela devait être accompli de façon que ses revenus fussent suffisants à couvrir ses frais en une année moyenne.

La « British Transport Commission » comprenait un président et un nombre de membres variant entre 4 et 8, désignés par le ministre. Il les choisissait parmi les personnalités ayant beaucoup d'expérience dans le domaine des transports, de l'industrie, du commerce, de l'administration, ou dans celui des finances ou encore de l'organisation des travailleurs (2).

De la « British Transport Commission » dépendaient les différents « Executives » qui étaient au nombre de 6.

a) Le plus important était le « Railway Executive », organisme très complexe ayant plus de 600.000 dépendants. Pour accomplir leur tâche, les chemins de fer anglais ont eu recours à deux types d'organisations différentes, l'une territoriale, l'autre fonctionnelle (3).

La première était fondée sur six sections territoriales, basées essentiellement sur les divisions existant parmi les anciennes compagnies privées (4). Un « Chief Regional Officer » était à la tête de chacune de ces sections, qui étaient à leur tour divisées en un nombre variable de départements. Ces « officers » avaient surtout une tâche de coordination sur le plan régional. Ils participaient, en outre, aux réunions du « Railway Executive » dont ils contribuaient à déterminer la politique.

(1) Transport Act 1947 S. 3 (1).

(2) Transport Act 1947 S. 1 (2).

(3) Voir page 171, note 2.

(4) — Southern Region... réseau de la « Southern Railway ».

— Western Region... réseau de la « Great Western Railway ».

— North Eastern Region... réseau anglais nord-est de la « London North Eastern Railway ».

— London Midland Region... réseau anglais de la « London Midland Scotland Railway ».

— Scottish Region... réseaux écossais de la « London Midland Scotland Railway » et « London North Eastern Railway ».

— Eastern Region... réseau sud de la « London North Eastern Railway ».

La seconde était basée sur la division des services, qui se reflétait même sur la composition de la direction. Celle-ci était formée de 2 membres « part time » et de 7 membres « full time ». Chacun de ces derniers était responsable d'un groupe de services : I - Personnel, bien-être des ouvriers, service médical ; II - Service des trains, force motrice ; III - Service commercial (passagers et marchandises), continental ; IV - Mécanique, électricité ; V - Constructions, signalisations, télécommunications ; VI - Magasins, surveillance, service du feu, « civil defence » ; VII - Publicité, « public relations ». Les ordres partaient du « Railway Executive » et descendaient directement jusqu'aux personnes intéressées, à travers les bureaux régionaux et départementaux du service.

Il n'y avait pas, dans les chemins de fer, de directeurs régionaux pleinement responsables pour leur territoire : Il y avait des coordonnateurs, il n'y avait pas de directeurs.

b) Le « London Transport Executive » a pris la place du « London Passenger Transport Board ». Il se composait de 7 membres, dont 5 « full time ». Chacun de ces derniers dirigeait un groupe de services. Dans le « London Transport Executive » se retrouvait, sur une plus petite échelle, le système d'organisation adopté par le « Railway Executive » avec ses divisions fonctionnelles (1) et territoriales.

c) Le « Road Haulage Executive » se trouvait dans une situation spéciale. L'industrie du transport automobile est, en effet, remarquable par la possibilité qu'elle offre de couvrir le territoire entier et d'assurer les transports jusque dans les plus petits villages. Elle nécessite donc une organisation ramifiée. Cette organisation doit être très efficiente, car elle agit en régime de concurrence. Le « Transport Act », en effet, n'avait pas nationalisé l'ensemble des transports routiers de marchandises à longue distance, mais il avait seulement donné le pouvoir à la « Transport Commission » de racheter les entreprises occupées dans cette branche.

Le « Road Haulage Executive » avait racheté en 1951 environ 3.800 entreprises ; il avait un parc automobile d'environ 40.000 véhicules, mais il y avait encore en circulation environ 60.000 véhicules privés munis de licences A et B, c'est-à-dire pouvant transporter des marchandises pour le compte de tierces personnes.

Il est vrai que la plus grande partie d'entre eux s'occupaient de transports locaux, mais une certaine concurrence se faisait quand même sentir sur l'« Executive ». Cette concurrence était d'autant plus grande qu'en 1951 on comptait environ 700.000 licences C en circulation. Ces licences autorisaient les titulaires à transporter leurs propres marchandises. (2).

(1) Cf. p. 171, n. 2.

(2) Données tirées du : *Nationalized Industry - Patterns of organisation*. THE ACTON SOCIETY TRUST, London, 1951.

Ici encore on trouvait la double division territoriale et fonctionnelle (1). L'« Executive » se composait de deux membres « part time », et de 5 « full time », chacun d'entre eux étant responsable d'un certain nombre de services.

La division territoriale y était beaucoup plus importante que dans les précédents « Executives ». En effet, le « Road Haulage Executive » était partagé en 8 divisions territoriales et une division spéciale. Les divisions territoriales comprenaient des districts, et ceux-ci des groupes. A la tête de chacune de ces divisions et subdivisions, il y avait des directeurs responsables de la bonne marche de l'« Executive » dans leur territoire. La neuvième division, appelée « Special Traffics Division », s'occupait de transports spécialisés, qui ne rentraient pas dans l'activité normale de l'« Executive ».

d) Comme dans le « Road Haulage Executive », au sein du « Docks and Inland Waterways Executive » l'exploitation se réalisait surtout par le moyen de divisions territoriales. L'« Executive » se composait d'un président, d'un membre « part time » et de trois membres « full time » responsables l'un des ports, l'autre des canaux et le troisième du service du personnel. Au niveau de la direction générale — qui comprenait quatre hauts fonctionnaires, à savoir: le secrétaire général, le directeur financier, le conseiller légal et le directeur du département d'études — les ports et les canaux étaient confondus. Mais aux échelons inférieurs l'organisation se divisait en deux: les canaux, partagés en quatre sections territoriales, qui se subdivisaient en districts, et les ports, réunis en groupes là où leur emplacement le rendait opportun.

Les directeurs des ports étaient responsables de tout ce qui concernait leur port envers le directeur du groupe qui, lui, en répondait devant l'« Executive ». Les directeurs de ports qui ne faisaient pas partie d'un groupe en répondaient directement à l'« Executive ».

e) L'« Hotels' Executive » était chargé de diriger les hôtels, restaurants et buffets, qui appartenaient aux chemins de fer, ainsi que les wagons-restaurants. Il était formé de 5 membres. L'administration était entre les mains des différents chefs de service responsables vis-à-vis de l'« Executive ». Comme pour le « Docks and Inland Waterways Executive », les diverses sections: hôtels, restaurants et buffets, wagons-restaurants, formaient un tout unique. Aux échelons inférieurs, elles se divisaient en trois services différents, chacun avec ses départements territoriaux. Seul le service des wagons-restaurants comprenait une division territoriale correspondant à celle du « Railway Executive ».

f) Le « Road Passenger Executive » différait des autres par le

(1) Voir page 171, note 2.

fait que sa tâche était essentiellement une tâche d'étude et de coordination. Il avait, toutefois, le pouvoir de racheter des compagnies privées de transport, mais il s'est servi de ce pouvoir avec beaucoup de discrétion. En outre il devait conseiller la « Transport Commission » en ce qui concernait ses intérêts dans les transports routiers de personnes. La nationalisation des chemins de fer avait, en effet, apporté à la « Transport Commission » la propriété des actions des compagnies de cars qu'ils détenaient.

La « Transport Commission » se trouva ainsi avoir des intérêts substantiels dans quelques-unes des plus grandes compagnies, telles que la « Scottish Motor Traction », la « British Electric Traction » et le groupe Tilling. Toutefois, elle n'avait pas la majorité des actions de ces compagnies. En 1948, la « Commission » acheta les actions nécessaires pour pouvoir contrôler le groupe Tilling et, en 1949, elle racheta les services locaux de la « Scottish Motor Traction » créant pour les exploiter la « Scottish Omnibuses ». Elle racheta, en outre, quelques petites compagnies et se trouva ainsi être intéressée dans environ 70% des transports de voyageurs sur routes du Royaume-Uni (1). Elle conserva, toutefois, l'ancienne structure des compagnies privées et se comporta comme un actionnaire quelconque, se limitant à changer quelques-uns des administrateurs.

Tous ces « Executives » agissaient comme agents de la « Transport Commission ». Les pouvoirs de celle-ci leur étaient délégués, ainsi que ses droits et obligations, qui devaient être considérés comme pouvoirs, droits et obligations des « Executives » et seulement de ceux-ci (2). Le seul pouvoir qui ne leur fut pas délégué était celui d'émettre des emprunts : ils ne pouvaient emprunter qu'à court terme, pour les nécessités courantes d'exploitation (3). Ils étaient d'ailleurs considérés comme les employeurs des personnes affectées à leurs services (4).

La « Transport Commission » était donc un organisme destiné à déterminer la politique générale des transports, à coordonner les différents « Executives », à les contrôler et à prendre les décisions d'ordre financier.

Elle était, toutefois, seule responsable de l'organisation des transports et devait éventuellement endosser les tâches auxquelles les « Executives » ne pouvaient pas faire face.

(1) Déclaration du ministre des transports à la Chambre des Communes, le 31 juillet 1951. Voir le procès-verbal, vol. 490, col. 2983.

(2) Transport Act 1947 S. 5 (9).

(3) Transport Act 1947 S. 5 (8).

(4) Transport Act 1947 S. 5 (9).

Ainsi, si l'un des « Executives » se trouvait dans l'impossibilité de faire face à ses engagements financiers, la « Transport Commission » devait en répondre à sa place, et tout jugement rendu dans un tel cas contre un « Executive » était automatiquement considéré comme rendu contre la « Transport Commission » (1). Cela parce que « All the business carried on by the Commission, ...shall form one undertaking, and the Commission shall so conduct that undertaking as to secure that the revenue of the Commission is not less than that sufficient for making provision for the meeting of charges... » (2).

* * *

Sur la « Commission » s'exerce le pouvoir du ministre des transports.

Tout d'abord, c'est lui qui désigne les membres de la « Commission ». En se basant sur les mêmes critères que ceux déjà cités pour la nomination de la « Transport Commission », il nomme aussi les membres des « Executives ». Avant de les désigner, il doit toutefois consulter la « Commission ». On peut remarquer que les personnalités, qui ont été placées à la tête de la « Transport Commission » ainsi que des « Executives », avaient presque toutes occupé des postes semblables avant la nationalisation, ce qui n'a pas été sans soulever de vives critiques. Ces critiques ne paraissent pas justifiées. En effet, les membres des plus importants « Executives » sont en même temps les directeurs de certains services. Ils doivent donc avoir des connaissances techniques approfondies, qu'ils ne peuvent avoir acquises que dans les compagnies préexistantes.

Le ministre des transports a naturellement aussi les autres pouvoirs que la loi anglaise reconnaît habituellement au ministre sur les « corporations » qui dépendent de lui. Cela signifie qu'il a le droit de donner des directives à la « Transport Commission » qui doit les exécuter. De plus, si celle-ci voulait effectuer une réorganisation ou de nouveaux investissements importants, elle de-

(1) Transport Act 1947 S. 5 (9).

(2) Transport Act 1947 S. 3 (4).

vrait s'en tenir à un programme approuvé par le ministre, qui peut aussi lui ordonner d'arrêter ou de restreindre quelques-unes de ses activités.

La « Commission » doit présenter à la fin de chaque exercice au ministre des transports, pour qu'il le soumette au Parlement, un rapport annuel, dans lequel elle doit indiquer quels ont été les programmes réalisés et les directives que le ministre lui a données, sauf dans le cas où le ministre lui-même, dans l'intérêt national, a défendu de révéler ces directives.

Contrairement à ce qui se passe dans certaines autres « corporations », le ministre n'est pas le juge auquel recourent les personnes qui ont des griefs contre la « Transport Commission ». En effet, les transports sont le seul service pour lequel la loi a prévu un tribunal administratif. Le « Transport Tribunal » n'est d'ailleurs pas une nouveauté introduite par la nationalisation. Il ne fait que continuer l'activité des anciens « Railway Rates Tribunal », « Road and Rail Appeal Tribunal » et « Railway and Canal Commission ». Il est formé d'un homme d'affaires, d'une personne expérimentée en matière de transports, et d'un avocat nommé conjointement par le Chancelier de l'Échiquier et les ministres du commerce et des transports. La « Transport Commission » doit soumettre le barème des prix à ce tribunal qui par son approbation le rend effectif.

Si le « Transport Tribunal » est un moyen donné aux usagers de faire entendre leur voix, il n'est pas le seul, ni le plus ordinairement employé. La loi a prévu la constitution de comités consultatifs. Comme pour l'électricité, on a nommé plusieurs comités régionaux et trois comités centraux : l'un s'occupant du transport des personnes, l'autre des marchandises et le troisième mixte. Dans chacun, il doit y avoir des personnes nommées par la « Transport Commission » et dans les comités consultatifs centraux doit siéger au moins un membre de la « Transport Commission », cela afin d'assurer une liaison entre les membres de ces comités et la « Commission » elle-même.

* * *

Le rachat des entreprises posa de graves problèmes, car il s'agissait d'en estimer équitablement la valeur. On se basa sur les cotations moyennes en bourse de leurs actions pendant la pre-

mière semaine de novembre 1946, ou sur leur valeur moyenne au 15 des mois de février à juillet. Pour les titres non cotés, on se basa sur la valeur des titres cotés, dont les caractères étaient les plus proches de ceux des actions en question. Pour les titres garantis par le Trésor, on se basa sur leur valeur nominale.

Le paiement des indemnités de rachat s'effectua au moyen d'obligations (British Transport Stocks) émises par la « Transport Commission » et garanties par le Trésor; elles devaient avoir une valeur effective égale aux indemnités à payer.

Les wagons appartenant à des entreprises privées furent évalués d'après un barème tenant compte du type du wagon et de son âge. Ce barème avait été annexé au « Transport Act ».

Pour les entreprises de transports routiers, on procéda de la façon suivante: en premier lieu, on acheta le matériel au prix de remplacement moins les dépréciations subies; pour la cessation des affaires, on paya une indemnité qui devait varier entre 2 et 5 fois le bénéfice annuel net moyen des trois dernières années (1). Le paiement a été effectué en espèces jusqu'à concurrence de 2.000 livres et en « British Transport Stocks » pour l'excédent.

Encore une fois, on voit que le gouvernement chercha à racheter au juste prix, et que même il se montra généreux, ce qui plaça plus tard la « Transport Commission » dans de graves embarras financiers, car elle fut obligée de servir un intérêt sur les « British Transport Stocks ». Cet intérêt est ainsi devenu un élément fixe du prix de revient. Il s'est avéré plusieurs fois que les revenus de la « Transport Commission » étaient suffisants pour couvrir tous les autres frais d'exploitation, tout en laissant une certaine marge, qui aurait pu être distribuée comme dividende avant la nationalisation. Cette somme était toutefois inférieure à celle que la « Transport Commission » s'était engagée à payer comme intérêt de ses obligations. De cette façon un résultat qui, avant la nationalisation, aurait été considéré comme bénéficiaire, quoique non brillant, a été transformé en un résultat déficitaire.

* * *

Le « Transport Act » est très probablement la mesure de nationalisation qui a suscité le plus de critiques. Déjà, pendant la

(1) Transport Act, 1947. S. 47.

discussion du projet de loi, on avait exprimé la crainte de voir la « coordination » des moyens de transport poussée si loin que l'utilisateur n'ait plus la possibilité de choisir librement son moyen de locomotion. Il semble d'ailleurs étrange que, dans la recherche de cette coordination, on n'ait pas uni en un seul « Executive » les transports par route et par chemin de fer ; pour éviter les inconvénients résultant de la trop grande extension d'un tel « Executive », on aurait pu former plusieurs « Executives » mixtes en se basant sur des divisions territoriales, d'autant plus que l'organisation des chemins de fer a subi de nombreuses et vives critiques, souvent justifiées.

Le « Railway Executive » était organisé sur des bases fonctionnelles (1) selon un système qui, évidemment, s'est inspiré de celui de la « London Midland Scotland Railway ». Appliqué par cette compagnie, le système présentait certains défauts, qui étaient en grande partie dus aux dimensions considérables de la société. Ils se sont donc accentués dans l'« Executive » de bien plus grande importance. Ce système présentait des avantages indiscutables, mais son point faible était le manque de coordination sur le plan local, la seule autorité possédant un réel pouvoir de coordination étant la direction générale. Dans le « Railway Executive » il en fut de même. Les « Regional Chief Officers » avaient en effet pour tâche de coordonner l'activité des différents services dans leurs régions respectives, mais pour ce faire ils n'avaient pas les pouvoirs nécessaires.

A leur tour, les surintendants et les chefs de gare n'avaient aucune autorité pour décider des réparations, même des plus petites, ce domaine étant censé être en dehors de leurs compétences, car ils devaient en référer au service des constructions ou à d'autres services ad hoc.

Cela ne manquait pas d'entraîner des délais et des frais, qui, en beaucoup de cas, auraient pu être évités.

Il faut, en outre, remarquer que la distance à laquelle se trouvaient les personnes ayant la responsabilité et le pouvoir de coordonner les différents services n'était pas pour faciliter la coopération de ces derniers sur le plan local.

(1) Cf. p. 171, n. 2.

Un autre défaut de ce système était de rendre difficile la discussion avec les syndicats sur les questions d'ordre local, parce que personne, à ce niveau, ne pouvait parler avec autorité comme représentant de tous les différents services.

* * *

Revenant à des questions d'ordre plus général, on peut se demander pourquoi la « Transport Commission » a été constituée.

Les divers « Executives » agissent en effet indépendamment les uns des autres et suivent une politique qui a été librement déterminée par chacun d'entre eux.

La tâche de la « Transport Commission » est de coordonner les activités de ces « Executives » et de leur donner des directives d'ordre tout à fait général concernant leur politique.

Ce rôle semble revenir au ministre des transports plutôt qu'à un corps intermédiaire. Il serait naturel que la tâche d'harmoniser les intérêts divergents des industries nationalisées soit confiée au ministre compétent, plutôt qu'à un autre organe, qui présente aussi le défaut d'éloigner les « Executives » du contrôle du Parlement.

On ne voit pas trop bien pourquoi on a constitué pour les différents genres de transport une « Transport Commission », tandis que, pour les industries de l'électricité et du gaz et les charbonnages par exemple, on n'a pas établi une « Power Commission » chargée de les gérer. En effet, la situation dans ces industries nationalisées est à peu près la même et l'on se demande pourquoi l'on a adopté des solutions différentes.

De vives critiques ont été adressées aussi au « Road Haulage Executive ». Elles portaient surtout sur le fait qu'il paraît avoir largement dépassé la grandeur optimum pour une entreprise de ce genre et semblait devoir travailler, par la suite, au moyen d'un appareil bureaucratique trop lourd.

La critique la meilleure et la plus efficace à ses méthodes de travail était implicitement contenue dans l'augmentation du nombre d'entreprises privées se chargeant de transporter leurs propres marchandises.

* * *

En 1953, la majorité conservatrice nouvellement élue approuva un nouveau « Transport Act ».

Cette loi décidait la dénationalisation d'une grande partie de la « Transport Commission ».

Tout d'abord, elle décidait la liquidation « as quickly as is reasonably practicable » (1) du « Road Haulage Executive ». Ses biens devaient être vendus — groupés de façon à former une « unité de transport » — directement à des entrepreneurs privés ou transférés à des sociétés anonymes constituées par la « Transport Commission » dans le but d'en vendre les actions en bourse.

Cette double opération de nationalisation d'abord et de dénationalisation ensuite, se révéla assez coûteuse pour le Trésor. En conséquence, on a institué un impôt spécial sur les camions, impôt destiné à couvrir les pertes de la dénationalisation. Cette loi défendait aussi à la « Transport Commission » d'entreprendre des services de transports de voyageurs sur route, sauf pour la région londonienne, et lui ordonnait de vendre les actions des compagnies de transports routiers en sa possession.

En ce qui concerne les ports, la nouvelle loi permettait à la « Commission » de continuer l'exploitation de ceux déjà en sa possession, tout en lui interdisant d'étendre ses activités dans ce domaine.

Pour les chemins de fer, la loi opérait une réforme complète. Elle décrétait la suppression du « Railway Executive » et la constitution d'autorités régionales, auxquelles la « Transport Commission » devait déléguer ses fonctions pour chaque région.

La « Transport Commission » était libre toutefois de déléguer à d'autres autorités celles de ses fonctions dont la délégation à des organismes régionaux ne semblait pas souhaitable.

Comme on le voit, avec la dénationalisation de la route, on a enlevé à la « Transport Commission » le monopole quasi exclusif des transports anglais. C'est ainsi qu'on a évité le danger d'abus qui la menaçait.

Dans les chemins de fer, une organisation trop lourde a été supprimée et remplacée par une autre formée d'entreprises juxtaposées, de dimensions plus réduites, donc plus souples.

(1) Transport Act 1953 S. 1 (1).

§ 7 - LES CHARBONNAGES

Les charbonnages ont été nationalisés en 1946 par le « Coal Industry Nationalization Act ».

Cet acte chargeait la nouvelle entreprise nationale d'exploiter les mines anglaises, de les développer et de fournir au marché le minerai aux prix, qualités et quantités, qui lui sembleraient le mieux correspondre à l'intérêt public. Le « National Coal Board » (NCB) reçut aussi le pouvoir d'entreprendre toutes activités propres à lui faciliter l'accomplissement de sa tâche.

Dans cette industrie, l'intervention de l'Etat n'était pas chose nouvelle. En effet, il avait déjà réglementé le travail et empêché celui des femmes et des enfants. Après la première guerre mondiale, son intervention s'étendit du domaine de l'économie sociale à celui de l'économie tout court.

Le « Mines (Working Facilities and Support) Act » de 1923 et le « Mining Industry Act » de 1926 cherchèrent à pousser les entreprises vers une plus grande concentration.

En 1930, la majorité travailliste approuva une autre loi : le « Coal Mines Act ». Cet acte était ce que l'on peut imaginer de plus contraire aux principes de l'économie classique. Il avait pour but de renforcer l'industrie minière anglaise ; mais, en réalité, il paralysa les entreprises les plus efficaces et affaiblit leurs moyens de concurrence vis-à-vis de l'étranger, en rendant encore plus précaire la situation déjà délicate des charbonnages anglais.

Mr. Robson a défini l'industrie anglaise du charbon comme la « worst-managed major industry during the twentieth century » (1).

Le manque d'investissements avait empêché l'amélioration de l'outillage, et, de ce fait, la production n'avait pu devenir plus économique. La faible augmentation de la production par ouvrier avait empêché l'amélioration de leur niveau de vie et cela avait encore envenimé les rapports entre capital et travail.

(1) *Problems of Nationalized Industry*, London, 1952.

La loi de 1930 établit un « Central Council of Mine Owners », qui avait la charge de déterminer la quantité de charbon à produire. Cette quantité était répartie entre les différentes mines, qui ne pouvaient pas la dépasser sans payer de graves amendes. Une seule exception était prévue : le cas d'une mine rachetant à une autre une partie de son quota. Naturellement tout ceci handicapait les mines les plus efficaces et aidait celles qui auraient dû être fermées, parce qu'incapables de soutenir la concurrence. C'était donc un cartel doté de grands pouvoirs établi par la loi. Celle-ci prévoyait aussi une « Coal Mines Reorganization Commission », dont les résultats pratiques furent nuls. De cette situation la nationalisation semble découler automatiquement, comme dernier moyen pour remédier à la crise de l'industrie et à l'insuffisance de l'initiative privée, ainsi que pour mettre fin aux pratiques restrictives.

La loi de 1946 prévoyait l'institution, à la tête du NCB, d'un bureau de direction composé de 9 membres nommés par le ministre des combustibles et des forces motrices et choisis parmi des personnes ayant qualifications et expérience pour ces responsabilités (1).

Tous ces membres étaient « full time » employés du NCB et ils étaient tous responsables d'un service, à l'exception du président.

À côté de la division en services, il y avait, comme dans le « Railway Executive », une répartition territoriale. À cet effet on avait divisé la Grande-Bretagne en 9 régions dirigées par des « Divisional Boards » de 6 membres. Ces directions locales étaient organisées sur les mêmes bases que la direction du NCB. Elles se divisaient à leur tour en « Areas » et « Subareas » contrôlées par des directeurs généraux pleinement responsables.

Le premier président du NCB, Sir Charles Reid, ne pensait pas que cette organisation fût la meilleure possible. En conséquence, il démissionna de sa charge et le NCB constitua un comité d'études (Burrows' Committee, du nom de son président) chargé d'en étudier la réorganisation éventuelle.

Le comité proposa tout d'abord de substituer à une direction de techniciens intéressés seulement dans leurs départements, un

(1) Coal Industry Nationalization Act - 146, S 2 (2) (3).

bureau de « directors » s'occupant d'étudier la politique à suivre. Si des techniciens, des chefs de service y sont inclus, ils doivent conserver la responsabilité de leurs services, mais laisser l'exécution du travail à des fonctionnaires inférieurs. Le NCB répondit à cette proposition qu'il lui fallait à ses débuts un « Board » de techniciens, car tant que le personnel nécessaire n'avait pas été rassemblé et mis au courant, seuls les chefs des services, autrement dit les membres du « Board », pouvaient organiser ces services. En outre, un « Board » de non-spécialistes pourrait ne pas donner l'importance nécessaire à des problèmes techniques qui leur sont inconnus. Toutefois, il admit que dans une direction composée seulement de techniciens, ceux-ci pourraient, étant trop préoccupés par les questions de leurs propres services, perdre de vue l'intérêt de l'ensemble de l'industrie. En conséquence, il chercha à se donner une direction mieux équilibrée et fit sienne la proposition de la commission de s'adjoindre deux membres « part time », non chargés d'un département. Cette décision entra en vigueur avec le « Coal Industry Act » de 1949. A l'heure actuelle, quatre seulement des membres « full time » ont des responsabilités d'exécution.

Le NCB refusa la proposition de la commission d'admettre dans son sein les « Divisional Chairmen », car :

- 1) on aurait brisé la chaîne des responsabilités, ces dirigeants étant nommés par le « Board » et responsables vis-à-vis de lui,
- 2) la difficulté de juger objectivement les requêtes des divers districts, souvent opposées entre elles, en aurait été augmentée, et enfin,
- 3) l'augmentation du nombre des membres aurait rendu les discussions plus compliquées.

Une autre modification proposée par le comité consistait à concentrer la partie commerciale de la vente confiée aux « Areas » dans la « Division ». Pour éviter que le NCB ne se prévalût du fait qu'il pouvait changer les prix sans avoir besoin d'aucune permission, on a proposé de diviser le marché britannique en zones où deux ou plusieurs divisions vendraient en concurrence; le « Board » n'interviendrait alors que pour éviter de fâcheuses conséquences économiques, si elles se préparaient. Au sujet de la

gestion économique, il est intéressant de rappeler ici que la loi (1) prévoit que le NCB doit conduire ses affaires de façon que, dans une moyenne d'années bonnes et mauvaises, ses revenus couvrent ses dépenses d'exploitation; à ce propos, il faut remarquer que parmi ces frais le NCB doit comprendre aussi l'amortissement de la dette qu'il a envers l'Etat, à cause du paiement des indemnités de rachat aux anciens propriétaires.

A côté du NCB, pour surveiller la marche générale des affaires et étudier toute plainte qui lui parviendrait, le ministre nomme deux conseils: l'« Industrial Coal Consumers' Council » et le « Domestic Coal Consumers' Council ». Ces conseils préparent des rapports annuels pour le Parlement. Si le Ministre le croit utile, il peut nommer aussi des conseils régionaux.

Le ministre des combustibles et des forces motrices jouit, vis-à-vis du NCB, des pouvoirs qu'on a déjà exposés comme pouvoirs ministériels dans les autres nationalisations de l'après-guerre. Autrement dit, il agit comme réviseur des comptes à l'aide de personnes de confiance (2), il peut donner des directives au « Board » après avoir consulté celui-ci, et doit recevoir toutes les informations qu'il désire.

Il doit être consulté avant l'établissement de programmes comportant des investissements substantiels ou des programmes de recherche, d'entraînement ou d'éducation des travailleurs (3).

Le « Board », dans la rédaction de son rapport annuel, doit en outre s'en tenir aux directives du ministre et mettre en évidence celles qu'il lui a données pendant l'année, à moins, bien entendu, que le ministre ne juge qu'il est contraire à l'intérêt national de les faire connaître (4).

Ces pouvoirs sont étendus, mais ils doivent être tels pour balancer les possibilités que la loi a laissées au NCB. En effet, l'alinéa 2 de l'article 1 de la loi de 1946 prévoit que « The functions of the NCB..... shall include the carrying on of all such activities as it may appear to the Board to be requisite, advantageous or convenient for them to carry on ». Le pouvoir d'action du NCB

(1) Coal Industry Nationalization A/146 4, c.

(2) Coal Industry Nationalization Act 1946 S 31.

(3) Idem S 3.

(4) Idem S 54.

est donc encore plus grand que celui des compagnies aériennes, qui pouvaient entreprendre toute chose qui était « *calculated to facilitate* » leur exploitation. On peut discuter si quelque chose facilite ou non l'exploitation d'une compagnie et éventuellement instituer une espèce de cour pour en juger. Mais il serait impossible de le faire pour le NCB car il est dit que le « Board » lui-même est juge. En conséquence, il pourrait s'occuper de n'importe quoi : il pourrait aussi bien fonder une usine mécanique pour produire les machines dont il a besoin, que se mettre à organiser des croisières gratuites ou semi-gratuites pour ses employés ou s'occuper d'éditer des quotidiens pour rehausser leur moral. Ce sont là autant d'activités qui débordent le cadre que le législateur a voulu assigner au NCB et que, sans le contrôle ministériel, le « Board » pourrait un jour entreprendre.

Pour le rachat des mines, on adopta la méthode la plus juste, théoriquement tout au moins : on nomma un tribunal, formé de deux juges et d'un expert-comptable, qui devait déterminer la somme globale à payer pour le rachat. La base de ce rachat devait être le prix que le propriétaire aurait pu penser réaliser si la loi n'avait pas été proposée et s'il avait pu vendre sur le marché en agissant comme un libre vendeur qui cède son bien à un libre acheteur (1).

Pour éviter autant que possible l'arbitraire, la loi établissait qu'il fallait se baser sur le revenu net probable dans le futur produit par les entreprises minières. C'est là un calcul très difficile à faire, car il contient un très grand élément de présomption. Les termes de référence pour ce calcul devaient être établis d'un commun accord entre le ministre et l'association des propriétaires de mines. Le chiffre sur lequel on s'accorda donna satisfaction à presque tout le monde. Cette somme devait être répartie en districts et chacun de ceux-ci devait à son tour la répartir entre les diverses entreprises.

Les indemnités de rachat furent payées en titres d'Etat qui, au moment du paiement, devaient avoir — « dans l'opinion du ministre du trésor et compte tenu de la valeur en bourse des autres titres d'Etat » — une valeur égale aux indemnités à payer. Pour le service des intérêts de ces titres, le « Board » doit

(1) Coal Industry Nationalization Act 1946 S 13 (4).

verser annuellement à l'Etat la somme nécessaire. Le « Board » doit aussi destiner chaque année une certaine somme à l'amortissement de la dette qu'il a envers l'Etat, parce que les indemnités de rachat furent payées par celui-ci et non par le « Board » lui-même.

§ 8 - L'ÉLECTRICITÉ

L'intervention de l'Etat dans ce domaine a suivi une longue évolution avant d'arriver à la nationalisation complète de cette industrie.

Les premières interventions du gouvernement britannique dans cette industrie remontent à 1919. C'est alors que fut créée l'« Electricity Commission ». Elle devait contrôler la production de l'électricité; elle agissait sous la direction du « Board of Trade », qui, par le moyen de cette « Commission », cherchait à coordonner l'activité des entreprises électriques.

Les fonctions de l'« Electricity Commission » n'étaient que celles d'un bureau d'études chargé de régler, coordonner et planifier les activités des exploitations électriques.

Sept années après cette intervention assez limitée, le gouvernement intervint par des mesures plus radicales. Ces mesures avaient pour but de diriger l'industrie électrique mais elles tendaient à laisser le maximum d'initiative dans les mains des entreprises privées.

L'« Electricity (Supply) Act » de 1926 créa le « Central Electricity Board » (C.E.B.).

Le « Board » n'était chargé ni de la production ni de la vente de l'électricité, qui étaient laissées entre les mains des entrepreneurs privés ou publics déjà en activité; son devoir était le transport et la distribution de l'électricité à travers le territoire anglais.

A cette tâche il ajoutait celle de coordonner et de rationaliser l'industrie électrique anglaise. Pour ce faire, le « Board » avait beaucoup plus de pouvoir que l'« Electricity Commission ». L'« Electricity Commission » continua cependant d'exister comme organe technique de consultation. Elle fut d'ailleurs chargée de dresser

les plans nécessaires pour constituer le réseau de lignes électriques indispensables pour l'activité du « Board ».

L'objectif de la nouvelle loi était d'augmenter la production de l'électricité et de la rendre moins coûteuse. Pour réaliser ce but, il fallait standardiser les fréquences employées dans le pays et concentrer la production de l'électricité dans certaines usines, placées dans la situation la plus favorable du point de vue économique.

Voyons maintenant quels furent les pouvoirs accordés au C.E.B. par le gouvernement conservateur qui le créa, afin qu'il pût accomplir sa tâche.

L'industrie électrique fut divisée en trois sections différentes. La première, la production de l'électricité, fut laissée entre les mains des anciens entrepreneurs. La deuxième, c'est-à-dire le transport de l'électricité et sa distribution en gros, fut confiée au C.E.B. La troisième, c'est-à-dire la distribution au détail sur le plan local, fut laissée, elle aussi, aux anciens entrepreneurs.

Afin de pouvoir rationaliser l'activité de l'industrie électrique, on donna au « Board » le pouvoir de décider de la fermeture de certaines centrales électriques. Cela permettait de concentrer la production électrique en un plus petit nombre de centrales, qui pouvaient être exploitées plus économiquement. Le C.E.B. devait, d'ailleurs, indemniser les propriétaires des stations dont il avait décidé la fermeture. Le prix à payer par le « Board » pour le rachat d'une centrale électrique ou d'une ligne de transport devait être celui qu'un expert nommé par l'« Electricity Commissioner » (1) certifiât être le prix de construction diminué de la dépréciation due au vieillissement ou à des progrès techniques réalisés dans la suite. Si le propriétaire n'était pas satisfait du prix fixé et à défaut d'arrangement à l'amiable entre les parties, la dissension devait être tranchée par un avocat nommé pour cet arbitrage par le ministre des transports (2).

Le distributeur local d'électricité devait lui aussi être approuvé par le C.E.B. Tout cela permettait de diminuer le nombre des entreprises et de ne laisser en service que les mieux équipées. Le C.E.B. put ainsi accomplir sa tâche de rationalisation et diminuer

(1) Voir page 196.

(2) Electricity (Supply) Act, 1926, First schedule.

sensiblement le coût de la production électrique en Grande-Bretagne.

Le plan préparé par l'« Electricity Commission » et qui devait être réalisé par le « Board », put être accompli en dix ans, ce qui ne manqua pas de faciliter grandement l'effort de guerre de la Grande-Bretagne. En même temps, en effet, on y avait standardisé la fréquence de l'électricité. Cette mesure permit la standardisation de tout l'équipement électrique anglais. Cette standardisation impliquait des dépenses pour les transformations nécessaires de l'outillage des centrales électriques ou des réseaux de distribution, dépenses qui étaient assumées par le C.E.B.

Evidemment, les centrales ainsi transformées étaient celles que le « Board » avait sélectionnées. Il en fut de même des entreprises de distribution. Sur ces dernières le « Board » avait le droit de les obliger à lui acheter toute l'électricité dont elles avaient besoin. Si toutefois une entreprise pouvait démontrer que l'électricité produite directement dans une centrale lui appartenant (et qui n'avait pas été choisie par le « Board » comme « selected station », c'est-à-dire comme centrale fournissant le « Board ») lui revenait meilleur marché que l'électricité achetée auprès du C. E. B., celui-ci devait accepter que l'entreprise en question ne se fournisse pas chez lui de toute l'électricité qui lui était nécessaire.

Le calcul du prix devait être établi sur une période de sept ans et ne devait pas tenir compte des frais de capitaux.

En contrepartie de ce droit d'obliger les distributeurs à acheter, dans la plus grande partie des cas, toute l'électricité dont ils avaient besoin au C.E.B., celui-ci était tenu de fournir à tout moment toute l'électricité qui pouvait lui être demandée par les distributeurs.

Le prix de vente de l'électricité devait être en principe tel qu'il puisse couvrir, en un certain nombre d'années, les frais causés par l'exploitation du réseau du C.E.B. Cependant voici le cas particulier d'un distributeur qui avant l'approbation de la loi produisait lui-même l'électricité dont il avait besoin, et devenu depuis un fournisseur du C.E.B., sa centrale ayant été choisie comme « selected station ». S'il pouvait démontrer que le coût auquel il aurait dû faire face en demeurant son propre fournisseur, était inférieur au prix qui lui était imposé par le C.E.B., le « Board »

était tenu de rajuster son prix et de lui ristourner ce qu'il avait déjà encaissé en supplément.

On voit que l'intervention dans l'industrie électrique n'avait pour but que la rationalisation de cette industrie et qu'on avait cherché à l'atteindre en maintenant la nationalisation dans les limites les plus étroites possibles et en s'efforçant de ne pas porter préjudice aux anciens entrepreneurs.

La direction du « Board » devait se composer de huit membres nommés par le ministre des transports. Sur ce « Board » s'exerçait le pouvoir de contrôle du ministre, mais il était limité au contrôle des comptes, de façon à surveiller les dépenses des deniers publics.

Un pouvoir bien plus substantiel était celui que le gouvernement exerçait à travers l'« Electricity Commissioner ». Par l'intermédiaire de ce fonctionnaire, qui était subordonné au ministre du commerce, le gouvernement pouvait exercer une influence déterminante sur la politique du C.E.B. L'« Electricity Commissioner » ou des personnes nommées par lui, étaient arbitres dans les controverses entre le C.E.B. et les entreprises privées. Le Commissaire à l'Électricité donnait, d'ailleurs, les directives pour la fixation des prix de vente de l'électricité.

A part ce contrôle administratif et les moyens de pression dont disposait le Commissaire à l'Électricité, le C.E.B. était pratiquement indépendant du contrôle du gouvernement et du Parlement. Le ministre des transports était le porte-parole du C.E.B. auprès du gouvernement et était chargé de répondre aux questions posées par les Chambres au sujet du « Board ». Mais il n'était pas responsable vis-à-vis du Parlement des agissements du C.E.B. Le Lord président du Conseil affirma en 1927 que le « Board » était une autorité complètement détachée du Parlement et indépendante de son contrôle.

Cette situation, qui était d'ailleurs peu naturelle, changea en 1947 quand fut créée la « British Electricity Authority ».

Comme on l'a vu, la production et la distribution au détail de l'électricité n'avaient pas été nationalisées. En ce double domaine le pouvoir de l'autorité publique était toutefois assez grand, non seulement à cause des pouvoirs du C.E.B., mais aussi et surtout parce que les deux tiers environ des entreprises auto-

risées à distribuer l'électricité dépendaient des pouvoirs publics locaux (1).

En 1947, l'« Electricity Act » nationalisa toute l'industrie électrique et supprima le C.E.B. Ce dernier fut remplacé par des organismes nouveaux, répondant aux nouvelles tâches auxquelles ils devaient faire face. C'est ainsi que naquirent la « British Electricity Authority » (B.E.A.) et quatorze organismes locaux désignés sous la dénomination commune d'« Area Electricity Board » (A.E.B.).

La tâche du premier organisme était la production, alors que les autres s'occupaient de la distribution.

Chaque A.E.B. constituait une véritable « Public corporation ». Son chef était nommé par le ministre et non par la « British Electricity Authority », ce qui posait des problèmes très délicats pour la coordination de ces entreprises autonomes.

Le but de la B.E.A. était de fournir de la façon la plus économique possible l'électricité, dont on avait besoin en Grande-Bretagne. Elle devait aussi coordonner les activités des A.E.B.. Le but de ceux-ci était de distribuer l'électricité qu'ils achetaient à la B.E.A. dans leurs zones respectives d'influence. Il faut signaler que l'influence de ces « corporations » s'arrêtait en Ecosse du Nord. Pour cette région, en effet, il était prévu une organisation différente.

La B.E.A. est dirigée par un « Board of directors » composé du président et d'un nombre de membres variant entre 4 et 6. Ces personnes sont nommées par le ministre des combustibles et des forces motrices. A ces personnes, il faut ajouter le président du « North of Scotland Electricity Board » et quatre présidents des « Area Boards ». Chacun de ces derniers reste en charge dans la « Central Authority » (B.E.A.) pendant trois ans. Ce temps révolu, ils démissionnent et d'autres présidents les remplacent dans l'organisme national.

Les 14 « Area Boards » sont dirigés par un président et 4 à 7 membres nommés par le ministre, auxquels il faut ajouter le président du conseil consultatif local.

Ce conseil consultatif se compose de 20 à 30 membres qui représentent l'industrie, l'agriculture, le commerce, les consomma-

(1) W. A. ROBSON: *Public Corporations in Britain*, London, 1952.

teurs et les travailleurs de la région; ils sont en partie nommés par le ministre, qui les choisit parmi les autorités locales.

Le rachat des anciennes entreprises posa des problèmes assez délicats, étant donné la position particulière de l'industrie électrique. Ces problèmes furent résolus par le gouvernement anglais avec la largeur de vue qui lui est habituelle en pareil cas. Il faut pourtant faire une distinction entre les compagnies privées et les compagnies dépendant des pouvoirs publics locaux.

Pour les premières, le rachat ne posa pas de graves problèmes. Il devait se faire en substituant des titres de la B.E.A. aux titres des anciennes compagnies. Les obligations émises par la B.E.A. devaient être connues comme « British Electricity Stocks ». Elles étaient garanties par le Trésor. A ces « stocks » les « Area Boards » étaient aussi intéressés. Dans la réalisation de cette substitution, les titres issus devaient avoir, « dans l'opinion du Trésor », une valeur égale aux titres qu'ils allaient remplacer.

Dans la recherche de cette égalité, on devait se baser, pour les titres cotés en bourse, sur leur valeur moyenne pendant les six premiers jours de novembre 1946, durant lesquels le « Stock Exchange » avait été ouvert.

Quant aux entreprises appartenant aux pouvoirs publics, et financées par eux au moyen de capitaux empruntés sur le marché, la B.E.A. devait payer à ces pouvoirs locaux les sommes qu'ils devaient rembourser à leurs créanciers au moment même où leur paiement devait être effectué.

Dans le cas où les comptes des autorités locales, agissant en tant qu'entrepreneur d'électricité, n'étaient pas séparés de ceux propres aux pouvoirs publics, tout débit et tout crédit de ces autorités — agissant en qualité d'entrepreneur d'électricité — devaient être transférés à la B.E.A.

Les obligations sont émises par la B.E.A. pour trouver les capitaux dont elle a besoin, ou pour financer les « Area Boards ». En conséquence du fait que c'est la B.E.A., qui a financé au moins en partie les A.E.B., l'autorité centrale peut demander aux « Boards » locaux de contribuer aux paiements qu'elle doit effectuer pour le remboursement de ces obligations, et les A.E.B. sont tenus de donner suite à cette demande. La B.E.A. peut aussi demander aux « Boards » régionaux de verser des sommes pour

contribuer à la constitution d'un fonds de réserve général. Les A.E.B. sont tenus de verser ces sommes mais sont libres, s'ils le veulent, de constituer des réserves eux-mêmes.

Comme on le voit, le pouvoir de la B.E.A. sur les autorités régionales est assez large en ce qui concerne la partie financière.

A ce pouvoir financier il faut ajouter que, conformément à l'article 6 de l'« Electricity Act », elle peut donner des directives aux « boards » régionaux afin de coordonner la distribution de l'électricité ; elle peut aussi exercer un contrôle général sur leur politique.

L'autorité centrale doit, en outre, négocier avec les syndicats afin d'établir ou de reviser les organismes chargés de fixer les conditions de travail. Ces organismes, tels qu'ils ont été approuvés par la B.E.A., doivent être institués dans chaque district par les soins du bureau respectif et c'est par eux que la direction locale devra discuter avec les syndicats. Il n'est donc pas prévu un contrat national unique pour les personnes employées dans la distribution de l'électricité.

De même, il n'est pas prévu un prix unique de vente de l'électricité dans tout le Royaume-Uni. La B.E.A. peut en effet, vendre l'électricité à des prix différents aux A.E.B.

En ce qui concerne les prix, leur méthode de calcul n'est pas prévue par la loi ; on y affirme seulement que, dans son ensemble, l'industrie électrique doit être « self supporting » et on l'oblige à donner le maximum de publicité aux méthodes qu'elle emploie pour calculer les prix de vente de l'électricité. Le gouvernement a évidemment fait confiance à l'opinion publique pour exercer un contrôle efficace et éviter des abus de ce côté. Le ministre a d'ailleurs le droit d'intervenir dans la politique générale de ces entreprises et le calcul des prix de vente de l'électricité en fait évidemment partie.

Les « Area Electricity Boards » doivent présenter chaque année leur bilan et un rapport sur leur activité à la « British Electricity Authority ». Celle-ci présente à son tour au ministre son propre bilan et son rapport, et y annexe ceux des « Boards » ainsi qu'un bilan « consolidé » pour l'ensemble de l'industrie électrique anglaise.

Le devoir de la B.E.A. de présenter ce compte unifié a diminué l'autonomie des différentes « corporations » locales. La B.E.A. peut,

en effet, compenser les pertes subies par l'une au moyen d'un surplus réalisé par les autres. Cette manière de faire, ainsi que la diminution d'autonomie qu'elle comporte, a soulevé de vives critiques de la part des hauts fonctionnaires des « Area Electricity Boards » (1).

En plus du contrôle de la B.E.A. les A.E.B. doivent aussi subir celui du ministre. Lui aussi, en effet, peut donner des directives aux « corporations » locales en ce qui concerne l'usage à faire des biens leur appartenant, qui ne sont pas directement engagés dans la distribution de l'électricité. Il doit néanmoins consulter la B.E.A. avant de leur donner ces directives.

Les « corporations » locales doivent, en outre, fournir à l'autorité électrique centrale, ainsi qu'au ministre, toutes les informations que ceux-ci peuvent leur demander (2).

Les pouvoirs du ministre vis-à-vis de la B.E.A. sont pratiquement les mêmes que ceux dont lui-même dispose, en coopération avec la B.E.A., vis-à-vis des « corporations » locales.

Il peut, en effet, donner à la B.E.A. toutes les directives qu'il pense être requises par l'intérêt national; il doit être consulté dans l'établissement du programme de la B.E.A. et il peut donner des directives quant à l'emploi des biens qui appartiennent à cette dernière et qui ne sont pas directement employés pour la production de l'électricité. Il a le droit de recevoir toute information qu'il peut désirer sur la gestion et la politique suivies par l'autorité électrique centrale. Il peut encore décider de l'emploi des bénéfices d'exploitation de la B.E.A. Les mêmes normes sont valables pour le « North of Scotland Electricity Board », qui, en 1947, a remplacé l'ancien « North of Scotland Hydroelectric Board » créé en 1943.

La seule différence est que ce « Board » dépend du secrétaire d'Etat pour l'Ecosse et non du ministre des combustibles et des forces motrices.

La situation exceptionnelle de ce « Board », qui n'est pas considéré sur le même pied que les autres « corporations » locales, est due au fait qu'il continue une plus ancienne « Public corporation », qui avait pour but d'améliorer, pour autant qu'il était possible de

(1) Austen ALBU, M. P.: *The Organisation of Nationalized Industries and Services*, London, 1952.

(2) Electricity Act, 1947, art. 6.

le faire au moyen de l'électricité, le niveau de vie et les possibilités de travail de cette région déshéritée du Royaume-Uni.

* * *

On doit remarquer que la méthode de garder la liaison entre les A.E.B. régionaux et le « Board » central, adoptée en Grande-Bretagne, est exactement contraire à celle pratiquée en France. Dans le premier pays, ce sont les représentants des bureaux régionaux qui siègent au comité central et qui y apportent l'expérience des problèmes locaux, alors qu'ils peuvent avoir une vision générale de l'industrie dans son ensemble. Dans le deuxième, ce sont les représentants de l'autorité centrale qui siègent aux comités régionaux. Il semble que l'échange d'expériences qui doit s'y faire soit moins grand que dans le premier cas.

§ 9 - L E G A Z

Le « Gas Act » de 1948 transféra l'industrie gazière des mains de l'industrie privée ou des pouvoirs publics locaux, qui la contrôlaient, à celles de l'Etat.

Avant la nationalisation, environ 35% des exploitations gazières appartenaient aux différentes municipalités, le reste étant propriété d'entrepreneurs privés (1).

Autant les unes que les autres étaient strictement assujetties à la législation, étant donné le caractère d'utilité publique revêtu par cette industrie.

La production gazière était divisée entre plusieurs centaines d'entreprises, parmi lesquelles nombreuses étaient celles qui possédaient un équipement dépassé par les progrès de la technique et qui ne disposaient pas des capitaux nécessaires pour le renouveler. De sensibles améliorations auraient pu être obtenues par une concentration de petites entreprises, car cela aurait pu permettre une diminution des frais de main-d'œuvre et de capitaux.

(1) W. A. ROBSON: *Nationalized Industries in Britain and France*, London, 1952.

Des progrès encore plus sensibles auraient pu être réalisés par la rationalisation de l'exploitation, en adoptant de nouveaux systèmes de tarifs, aptes à augmenter la consommation, et par une étude et une rationalisation du système de distribution ainsi qu'une récupération complète des sous-produits. Telles étaient les conclusions du « Committee on Gas Industry » (1). Ce fut en se basant sur ces arguments d'ordre économique et technique, que le « Labour Party » demanda la nationalisation de l'industrie gazière.

La loi approuvée, cette industrie se trouva groupée en douze « Area Gas Boards » qui, à leur tour, étaient groupés en un « Gas Council ».

Ce n'est pas sans motif que pour l'industrie gazière la loi parle d'« Area Boards » réunis par un « Gas Council » et non d'un « Gas Council » divisé en « Area Boards ».

Les « Area Boards » sont en effet des organismes pratiquement indépendants et le « Gas Council » est de loin le plus faible des organismes nationaux présidant aux destinées d'une industrie placée sous contrôle de l'Etat.

Le but des « Area Boards » est d'établir un système efficient, économique et coordonné, de production et de distribution du gaz dans leurs régions respectives. Ce sont des « corporations » au même titre que le « Gas Council ».

A ce dernier reviennent quelques-unes seulement des fonctions qui sont généralement réservées aux organes nationaux dans les autres industries nationalisées. Il doit conseiller le ministre dans les questions concernant cette industrie, lui présenter les plans de financement des « Area Boards », assister les « Boards » dans l'accomplissement de leur tâche, il doit agir pour leur compte si requête lui en a été adressée (2). Il est chargé aussi des emprunts à long terme et de l'émission des obligations connues sous le nom de « British Gas Stocks », pour payer ou pour fournir aux « Boards » les sommes nécessaires au paiement des engagements auxquels ils doivent faire face et qui relèvent du compte capital (3). Il agit, en outre, comme juge dans les différends qui peuvent surgir en-

(1) H. M. Stationery Office Cmd. 6699/1945.

(2) Gas Act 1948 - S 2.

(3) Idem S 2 (5) et S 42.

tre les « Area Boards », quand il s'agit de savoir qui fournira certains consommateurs (1).

Dans le cas où un « Area Board » ne peut pas faire face à ses engagements financiers envers des tierces personnes ou envers le « Gas Council », ce dernier peut, avec l'approbation du ministre, lui donner des instructions même détaillées sur les tarifs à appliquer et sur la politique à suivre.

Le « Gas Council » doit encore constituer avec des contributions fournies par les « Area Boards » un fonds général de réserve à placer en titres d'Etat ou garantis par l'Etat, selon les règles établies par la loi.

Il est, en outre, chargé de conduire les recherches scientifiques qui peuvent être utiles aux producteurs de gaz, ainsi que de certaines questions concernant les relations avec les travailleurs.

Le « Gas Council » est formé d'un président et d'un vice-président nommés par le ministre, et des 12 présidents des « Area Boards ».

Quant aux « Area Boards », ils sont formés d'un nombre de membres variant entre 6 et 8, nommés par le ministre, et du président du « Gas Consultative Council » (2) de l'« Area » en question.

Si l'on enlève au « Gas Council » la fonction d'emprunter à long terme pour le compte des « Boards », on voit que ses pouvoirs ne sont pas beaucoup plus étendus que ceux qui étaient réservés aux associations entre producteurs de gaz avant la nationalisation.

Les « Area Boards » sont responsables de la gestion de l'industrie gazière dans leurs régions respectives.

Ils sont seuls responsables du résultat de leur exploitation ; en effet, comme pour les autres industries nationalisées après la guerre, la loi établit que les « Area Boards » doivent être gérés de façon que leurs revenus soient suffisants pour couvrir leurs frais d'exploitation. Dans ces frais est comprise une certaine somme destinée à amortir la dette représentée par les obligations émises en payement des indemnités de rachat des entreprises.

(1) Gas Act 1948 - S 1 (3).

(2) Voir page 205.

Chacun des « Area Boards » doit présenter son rapport annuel au ministre, qui le communique au Parlement. La grande autonomie dont ils jouissent, en raison du peu d'intérêt à concentrer cette industrie à l'échelle nationale, a permis à chaque « Board » de se donner l'organisation, qu'il a jugée la plus souhaitable dans sa situation.

C'est là un très bon résultat, car les conditions ambiantes dans lesquelles tous ces « Boards » travaillent diffèrent tellement entre elles qu'un schéma d'organisation unique n'aurait pu satisfaire toutes leurs exigences. Quoique chaque « Board » diffère de tous les autres par son organisation, on peut quand même les réunir en trois groupes fondamentaux. L'organisation qu'ils se sont donnée est, en effet, liée au territoire qui leur a été confié, à savoir s'il s'agissait d'une région industrielle à densité élevée d'habitants, ou bien d'une région agricole à population dispersée, ou enfin d'une région mixte.

Dans la région de Londres, le « North Thames Board » a adopté une organisation fonctionnelle centralisée (1). A travers les divisions et subdivisions des services, le contrôle de la direction générale arrive partout et c'est celle-ci qui prend toutes les décisions; pratiquement aucune autonomie n'est laissée aux organismes dépendants.

Le « Wales Gas Board » a une organisation complètement différente et l'autonomie sur le plan local y est poussée aussi loin que possible; le territoire où il agit est, en effet, une région agricole où l'on ne peut instituer un système unique de production et de distribution. L'obligation d'avoir plusieurs réseaux ne communiquant pas entre eux a diminué de beaucoup la nécessité de concentrer le pouvoir entre les mains du « Board ».

Les directeurs des différents réseaux ou des usines ont des pouvoirs assez étendus. Le « Board » n'intervient que très peu dans leur administration journalière et une certaine liberté leur est laissée aussi pour certaines actions qui en découlent, comme celle d'ordonner des réparations pour n'importe quelle valeur.

A cette liberté d'initiative s'ajoutent les avantages de la coordination et la possibilité d'un large échange d'expériences au

(1) Cf. p. 171, note 2.

moyen des « groups » dans lesquels les différentes usines sont réunies. Leurs directeurs élisent les présidents des groupes. Dans chacun de ces groupes, siège un comptable désigné par le « Board » pour s'assurer que les comptes sont correctement tenus et d'une façon standardisée. Il y a souvent aussi un conseiller technique. Un membre du « Board » participe généralement aux réunions des groupes. De cette façon, on maintient une liaison étroite entre l'organisme central et la périphérie, tout en laissant à cette dernière le maximum de liberté.

L'exemple intermédiaire d'une région mixte est fourni par l'« Eastern Gas Board ».

Ce « Board » est divisé en cinq districts dont les directeurs, conjointement avec le président et le vice-président du « Board », forment un comité destiné à conseiller le « Board » dans les questions d'ordre général.

Dans les trois districts à population éparpillée, l'organisation en « groups » rappelle celle du « Wales Gas Board », mais ces groupes sont dirigés par des fonctionnaires désignés par le « Board », qui maintiennent les contacts avec les exploitations au moyen d'un « liaison manager ».

Dans les districts de Tottenham et de Watford, la liaison entre les directeurs des districts et les usines est beaucoup plus étroite et se rapproche plutôt de celle du « North Thames Board ».

Tous les « Area Boards » sont assistés par des « Gas Consultative Councils » composés de 20 à 30 membres nommés par le ministre. Une partie de ces membres, variant entre la moitié et les trois quarts, est formée des autorités locales, les autres membres représentent le commerce, l'industrie, le travail. Ces organismes consultatifs sont donc constitués comme ceux de la « British Electricity Authority », le nombre des membres appartenant aux autorités locales y étant toutefois supérieur. Ce sont ces autorités, en effet, qui sont censées représenter les consommateurs privés, dont l'importance est plus grande pour le gaz que pour l'électricité.

Le ministre a sur les « Area Boards », aussi bien que sur le « Gas Council », les mêmes pouvoirs que sur le « National Coal Board ». Il faut cependant observer que les « Consultative Councils » peuvent s'adresser directement au ministre pour lui faire connaître les défauts éventuels qu'ils auraient remarqués dans le

« Board ». Ainsi le contrôle du ministre est, si possible, encore plus grand.

Au sujet du prix de rachat, on appliqua au gaz les mêmes dispositions que celles qui furent appliquées à l'électricité (1).

Le paiement des indemnités de rachat s'effectua au moyen d'obligations (British Gas Stocks) émises par les « Gas Council » et garanties par le Trésor.

Il faut remarquer que dans le cas des compagnies privées, dont la vente de gaz en 1943-44 ou 1945 était sensiblement inférieure à celle de 1938 par suite des dommages de guerre, la valeur des actions pouvait être augmentée d'une certaine somme déterminée d'un commun accord entre le ministre et le représentant des actionnaires. Si l'accord n'était pas atteint, un tribunal institué par le « Gas Act » devait trancher la question.

§ 10 - LA SIDÉRURGIE

L'intervention de l'Etat dans le domaine de la sidérurgie avait été beaucoup moins grande que dans les autres industries nationalisées. Si l'on fait exception du temps de guerre, elle s'était limitée à l'institution de douanes protectrices.

Mais cela n'empêcha pas le « Labour Party » de présenter un projet de nationalisation.

Cela était probablement dû à la grande importance atteinte par l'industrie sidérurgique. Dans le cadre de la socialisation d'un pays, une industrie si importante ne peut pas échapper à la nationalisation.

Ainsi, en 1949, fut approuvé l'« Iron and Steel Act » qui prévoyait la nationalisation de cette industrie, la création de l'« Iron and Steel Corporation of Great Britain » et le transfert à cet organisme de 96 compagnies indiquées dans la troisième « Schedule » annexée à la loi. C'étaient les plus importantes de toutes les compagnies sidérurgiques. Etant donné que l'année suivante devaient avoir lieu les élections générales, on renvoya l'application de la

(1) Gas Act 1948 - S 15 et suiv.

loi pour attendre le résultat des élections de 1950. Celles-ci ayant donné encore une fois une majorité travailliste, la loi entra en vigueur.

Le devoir de cette « corporation » était de promouvoir et de développer une production économique du fer et de l'acier et d'en fournir au marché à des prix tels qu'ils pussent satisfaire la demande raisonnable des clients. Elle devait, d'ailleurs, éviter que les compagnies n'accordent un traitement de faveur à des clients, sauf s'il s'agissait de simples considérations commerciales. Elle devait, en outre, assurer le maximum de décentralisation compatible avec ces exigences (1).

Comme pour les autres « corporations », il était prévu par la loi que ses revenus devaient être suffisants à faire face aux frais d'exploitation.

L'« Iron and Steel Corporation » devait présenter à l'approbation du ministre les programmes de réorganisation et d'investissement. Elle devait aussi lui soumettre annuellement un bilan « consolidé » pour l'ensemble de la « corporation » et des sociétés contrôlées, accompagné de ceux de chaque société.

Le rachat de ces 96 entreprises fut fait en se basant sur la valeur de leurs actions en bourse. La tendance à se baser sur cette valeur, déjà montrée par le législateur en d'autres occasions, fut renforcée dans le cas présent du fait que les 96 entreprises à nationaliser étaient toutes des sociétés anonymes ayant leurs actions cotées en bourse. Pour ce rachat, la loi se basait sur la moyenne la plus élevée de la valeur des actions en bourse pendant les 25 premiers jours d'octobre 1948, ou au 15 des mois de février à juillet 1945. De nombreuses dispositions de détail furent prises pour déterminer la valeur des actions de nouvelles émissions ou de celles qui avaient été converties en actions d'autres catégories. Le paiement fut effectué en obligations émises par la « corporation » et garanties par le Trésor. Elles devaient avoir — « dans l'opinion du ministre du trésor » — une valeur égale à celle des actions rachetées.

A la tête de l'« Iron and Steel Corporation of Great Britain », la loi plaçait un « Board » formé d'un président et d'un nombre

(1) Iron and Steel Act 1949 - S 3.

de membres non inférieur à 6 et non supérieur à 10 (1), nommés par le ministre des approvisionnements. Il faut ici mettre en évidence la formule employée par le ministre pour désigner les membres du « Board ». La lettre de nomination contenait la clause suivante :

« Your office may be declared by me to be vacant at any time if, in my opinion, you are for any cause whatsoever unable or unfit to discharge the functions of a member ; and upon my giving to you notice in writing of the fact your office shall become vacant and your appointment determined » (2).

Cela rendait possible au ministre de congédier, à tout moment et sans en indiquer le motif, les membres du « Board ». Il faut ici remarquer la structure légale particulière de l'« Iron and Steel Corporation of Great Britain », structure dont dépend son organisation.

Cette « corporation » n'était qu'un grand holding auquel la loi de nationalisation avait transféré la propriété des actions des sociétés nationalisées. Ainsi était assurée la décentralisation demandée par le troisième article de la loi.

Cette situation particulière donnait à la compagnie l'allure d'une société capitaliste.

Les pouvoirs du « Board » — déjà limités par la législation usuelle sur les sociétés anonymes — étaient considérablement réduits puisque les 96 sociétés gardaient leur personnalité morale, mais, de plus, chacune avait ses cadres propres qui tendaient à mettre le holding sur le même plan que celui où se trouvaient jadis les actionnaires majoritaires. Le pouvoir de la « corporation » se limitait, en somme, à donner des directives d'ordre général quant à la politique à suivre.

Le « Board » était assisté par l'« Iron and Steel Consumers' Council », qui était formé d'un président, de 15 à 30 membres désignés par le ministre pour représenter les consommateurs, et de 2 membres du « Board » désignés par le « Board » lui-même. C'était là une nouveauté dans le domaine des conseils

(1) Iron and Steel Act 1949 - S 1 (2).

(2) Cité par D. N. CHESTER: *The Nationalized Industries* (2nd edition), London, 1951.

de consommateurs. En effet, nous rencontrons pour la première fois une telle disposition. Elle était destinée à rendre plus étroits les liens entre ce conseil et le « Board ». Toutefois, il était prévu que 6 membres du conseil pourraient demander la convocation de celui-ci en une séance à laquelle les représentants du « Board » ne participeraient pas. Les rapports ou recommandations approuvés au cours d'une telle séance ne pouvaient être transmis au ministre sans l'approbation du conseil réuni en séance plénière.

Ce même conseil devait, en outre, présenter chaque année au ministre un rapport concernant la façon dont la « corporation » s'était acquittée de ses tâches.

Vis-à-vis du « Board », le ministre avait des pouvoirs identiques à ceux déjà indiqués pour le « National Coal Board » et pour d'autres « corporations ».

Il faut ajouter que, dans le rapport annuel, les directives données par le ministre devaient être indiquées, sauf si le ministre pensait que cela était contraire à l'intérêt de la défense nationale ou si le « Board » l'estimait contraire à ses intérêts commerciaux.

* * *

Cette nationalisation fut celle qui provoqua la plus grande opposition au Parlement.

En 1953, l'industrie fut dénationalisée. L'« Iron and Steel Corporation of Great Britain » fut dissoute et ses biens transférés à l'« Iron and Steel Holding and Realisation Agency », qui a le devoir de les vendre (1).

Pour atteindre ce but, elle peut grouper les sociétés contrôlées, et même en constituer de nouvelles, si cela en facilite le transfert à la gestion privée.

La dette envers les obligataires de la « corporation » dissoute a été transférée au Trésor.

La même loi décidait aussi la constitution de l'« Iron and Steel Board », qui doit contrôler l'industrie sidérurgique, en favoriser le développement, et conseiller le ministre dans les décisions la concernant.

L'« Iron and Steel Board » dispose de pouvoirs pour fixer les prix maxima et éventuellement pour limiter la production de cet-

(1) Iron and Steel Act 1953 - 18 -

te industrie. Il peut aussi défendre la construction de nouvelles usines sidérurgiques.

Il peut, en outre, organiser un service commun d'importation des matières premières nécessaires à l'industrie sidérurgique.

Le « Board » peut encore conseiller au ministre des approvisionnements de prendre des initiatives, et même de constituer des entreprises sidérurgiques d'Etat, pour assurer un développement de la production conforme aux intérêts nationaux.

Il présente annuellement au ministre un rapport sur son activité.

A son tour, le ministre des approvisionnements, avec l'approbation du ministre du trésor et après avoir entendu l'« Iron and Steel Board », peut, entre autres, louer ou acheter des installations nécessaires pour la production et même créer des sociétés industrielles si l'initiative privée se montre incapable de satisfaire les exigences nationales.

La loi prévoit que l'« Iron and Steel Holding and Realisation Agency » sera dissoute dès qu'elle aura accompli sa tâche. Ce moment semble encore éloigné.

La dénationalisation de l'industrie sidérurgique rencontre, en effet, de nombreuses difficultés dues à l'importance des valeurs pour lesquelles on cherche des acheteurs, et aussi à la peur très répandue que, lors d'un éventuel changement de majorité parlementaire, cette industrie soit de nouveau transférée au secteur public.

La première opération de liquidation, c'est-à-dire la vente en novembre 1953 de 14 millions d'actions ordinaires de l'« United Steel », fut un succès. Mais en janvier 1954, lors de la vente des actions de la « Lancashire Steel », le marché absorba seulement 11% des actions ordinaires et 58% des actions préférentielles (1).

C'est là une éclatante démonstration des difficultés qu'on rencontre pour dénationaliser une industrie.

(1) Données tirées du rapport sur les « Public corporations » de Monsieur P. Baffi à la « Commission pour la réforme de l'IRI », publié par les soins du ministère italien du commerce et de l'industrie dans: l'IRI - vol. II, Torino, 1955.

§ 11 - LA BANQUE D'ANGLETERRE

La Banque d'Angleterre a été nationalisée en 1946.

Pendant des siècles, elle avait été une « corporation » régie par des « Royal Charters » et jouissait d'une position privilégiée et de grands pouvoirs, du fait de son monopole d'émission.

Les motifs de sa nationalisation sont évidents à tous les esprits ; le projet ne rencontra pratiquement aucune opposition au Parlement.

Le « Labour Party » voulait, d'ailleurs, suivre une politique de plein emploi et pour la réaliser avait besoin de ce contrôle. Les relations entre la Banque et le Chancelier de l'Echiquier avaient toujours été très étroites, mais cela ne suffisait pas, la Banque conservant son autonomie.

Le « Labour Party », aussi bien que les « Trade Unions », étaient hantés par la peur que la Banque ne suivît une politique déflationniste. Jamais plus, à leur avis, le peuple et le gouvernement anglais ne devaient être à la merci de la Banque qui devait suivre une politique apte à donner le maximum de travail et de bien-être au peuple lequel ne devait pas être sacrifié à des intérêts financiers.

Le « Bank of England Act », plaça à la tête de la Banque un « Board » nommé par le Roi, formé d'un gouverneur et d'un sous-gouverneur nommés pour cinq ans, et de 16 « directors » nommés pour 4 ans. C'est le seul « Act » qui contienne une clause concernant le temps pendant lequel les personnes désignées resteront en charge.

La loi ne demande aucune connaissance spéciale aux personnes désignées par le Roi pour diriger la Banque.

Le paragraphe 4 de la loi de nationalisation prévoit que le Chancelier de l'Echiquier, après s'être consulté avec le gouverneur, peut donner les directives qui lui semblent requises par l'intérêt public.

Il faut remarquer ici que, seule exception parmi les industries nationalisées, la Banque n'est pas obligée de suivre ces directives.

D'autre part, les directives du Chancelier ne doivent pas obligatoirement se limiter à être d'ordre général.

Le rachat des actions de la Banque s'effectua en échangeant ces actions contre des titres gouvernementaux à 3%. L'échange ne se fit pas au pair; au contraire, pour chaque £. 100 de valeur des actions de la Banque furent consignées des obligations gouvernementales pour le montant de £. 400. On avait, en effet, décidé d'accorder aux actionnaires de la Banque un revenu égal au dividende moyen payé par elle pendant les vingt années se terminant le 31 mars 1945, et qui était de 12%. Ce traitement semble très généreux. Il ne faut, toutefois, pas oublier que les biens de la Banque n'étaient pas représentés seulement par les 14 1/2 millions de livres formant son capital, car elle possédait, en outre, des réserves d'une valeur inconnue, qui augmentaient la valeur des actions.

On peut, toutefois, remarquer que la Banque n'était pas une quelconque société commerciale et n'était pas libre de se dissoudre et de partager son capital et ses réserves entre les actionnaires qui, en conséquence, n'avaient qu'un droit « sui generis » sur les réserves en question.

Rien ne fut changé, par ailleurs, à l'organisation de la Banque.

§ 12 - CONCLUSION

Dans cette brève étude sur les « Public corporations » anglaises, on a pu remarquer que les pouvoirs du ministre se sont développés dans l'après-guerre.

La peur de l'intervention de la politique dans leur administration s'est atténuée. On pourrait dire que l'on a décidé de ne plus « faire confiance » seulement aux membres des « Boards », mais aussi au ministre. On dit bien « faire confiance », car on peut affirmer que les « Boards » des « Public corporations » ont des pouvoirs discrétionnaires énormes, surtout s'ils agissent en concordance avec le ministre.

Il faut encore faire mention de l'organe consultatif des consommateurs qu'on trouve à côté de chaque « corporation » et qui représente l'expression directe de leurs desiderata, ainsi qu'un

contrôle efficace sur la réalisation des buts publics fixés à la « corporation ».

Les « Acts » de nationalisation ont presque toujours imposé les règles d'une saine économie. Cela, soit du point de vue formel, fixant que la comptabilité des « corporations » serait tenue conformément au « best commercial standard », soit du point de vue substantiel, imposant l'équilibre des recettes et des dépenses.

Déjà la « Port of London Authority » devait présenter au ministre au début de chaque année un compte de ses revenus et de ses dépenses dans l'année à venir. Le ministre pouvait, en cas de déficit, l'obliger à relever les tarifs de façon à couvrir les frais.

Quelques années plus tard, en 1926, l'« Electricity (Supply) Act » en créant le « Central Electricity Board » affirmait que le prix de vente devait être suffisant à couvrir les frais en une année moyenne.

Ce principe devait être confirmé dans les lois de nationalisation successives et on le retrouve, presque avec les mêmes mots, dans les textes adoptés par les travaillistes, lors des nationalisations effectuées dans l'après-guerre.

Evidemment, le but du législateur est de vendre les services ou les produits des entreprises nationalisées au prix de revient. On ne demande pas à ces entreprises de réaliser un bénéfice, mais, en même temps, on leur défend de subir des pertes qui grèveraient l'Etat.

La méthode de rachat des entreprises doit retenir l'attention, car il n'est pas possible d'attribuer à une méthode de rachat une supériorité nette par rapport aux autres.

La méthode adoptée le plus souvent après la guerre était basée sur la valeur en bourse des actions. Mais, fréquemment, cette valeur n'a que très peu de rapports avec la valeur réelle de la société; elle n'est que le prix auquel des personnes — qui souvent ne connaissent que très peu l'entreprise — échangent leurs actions. Souvent aussi, c'est un prix déterminé par des spéculateurs. Même en supposant que ce prix indique la valeur réelle de l'entreprise, il ne faut pas oublier qu'il existe une différence entre le prix payé pour un petit nombre d'actions et celui d'un paquet d'actions qui donne le contrôle d'une société, car alors on n'achète pas seulement une participation à l'entreprise mais encore son contrôle, c'est-à-dire qu'on peut la diriger à sa guise.

La « British Iron and Steel Federation » put démontrer, à l'occasion de la nationalisation des grandes compagnies sidérurgiques, que pour 18 ventes de paquets d'actions majoritaires de sociétés commerciales qui eurent lieu entre 1945 et 1948, le prix payé primait en moyenne de 36% le prix courant du « Stock Exchange » (1).

Le prix payé aux villes pour les entreprises municipalisées consistait souvent dans la prise en charge par l'Etat d'obligations financières auxquelles les municipalités avaient dû faire face à cause des entreprises elles-mêmes. Ce prix était, en général, inférieur à leur valeur réelle. En effet, les municipalités avaient déjà, bien souvent, amorti partiellement leurs dettes, grâce à l'application d'un pourcentage pour leur amortissement sur le prix de vente de leurs produits.

Le paiement se faisait en général au moyen d'obligations spécialement émises par les nouvelles « corporations ». Ce système avait l'avantage d'éviter une augmentation trop importante de la dette publique ou de trop graves sorties d'argent liquide.

D'autre part, ce système présente le gros désavantage que les « corporations » doivent faire face aux lourdes charges financières représentées par les intérêts à payer compris dans le calcul du prix de revient.

Deux mots encore sur l'organisation.

Dans presque toutes les « corporations », on a vu une organisation territoriale et une autre fonctionnelle (2).

Dans la première, fondée sur des divisions territoriales, se pose le problème d'organiser les différents services de façon à permettre leur parfaite continuité, à partir de la direction nationale jusqu'au dernier échelon à travers toutes les divisions et subdivisions territoriales.

Dans la seconde, basée sur des divisions en services, se pose le problème de la coordination des différents services entre

(1) BRITISH IRON AND STEEL FEDERATION - *Iron and Steel Bill. Some arguments for and against* - Cité aussi par G. WALKER and R.H.B. CONDIE dans « *Compensation in Nationalized Industries* », London, 1952.

(2) Voir page 171, note 2.

eux aux échelons inférieurs: plus on s'éloigne de la direction nationale, plus cette coordination est difficile.

Il ne semble pas qu'il soit possible de trouver une solution idéale car cette solution ne peut pas être unique. Il faut, dans chaque cas, la chercher en fonction de la structure de l'entreprise; en conséquence, dans certains cas prévaudra l'organisation territoriale et en d'autres l'organisation fonctionnelle.

CHAPITRE III

L'ITALIE

§ 1 - GÉNÉRALITÉS

En Italie, on ne peut parler que rarement de nationalisations résultant d'une intervention décidée par l'Etat dans des buts politiques.

Cela ne veut pas dire que, du point de vue économique, le secteur public n'y soit pas développé. Au contraire, la Péninsule est le pays classique des nationalisations-remède faites pour maintenir en vie des organisations en crise, tout en reconnaissant l'influence sur les nationalisations :

- de l'autarcie poursuivie entre les deux guerres, surtout dans le secteur des mines,
- des nécessités de la défense du pays, dont les exigences se manifestèrent surtout dans le domaine de la sidérurgie et
- de la découverte, après la dernière guerre, d'importants gisements d'hydrocarbures liquides et gazéifiés dans le sous-sol de la Péninsule.

Ces interventions furent nombreuses et conservèrent presque toujours les anciens organismes privés. En conséquence, le nombre des entreprises à participation de l'Etat est extrêmement élevé.

Un grand nombre d'entre elles furent réunies dans un holding d'Etat: L'IRI ou « Istituto Ricostruzione Industriale », sans toutefois réduire ces entreprises à un nombre tel qu'il soit possible de les analyser toutes dans le cadre de cette étude.

En conséquence, on a réuni les entreprises du secteur public en quatre grandes catégories selon leur organisation :

- I — Entreprises à « gestion directe » de l'Etat, sans bilan propre.
- II — Entreprises « autonomes de l'Etat » avec bilan propre annexé au bilan de l'Etat.

- III — Entreprises ayant une personnalité morale de caractère public, avec bilan et patrimoine particuliers.
- IV — Entreprises ayant une personnalité de droit privé, gérées sous forme de société par actions (1).

On s'est limité à n'étudier que quelques-unes des entreprises de chaque groupe, l'organisation des autres étant pratiquement la même que celle des entreprises étudiées.

I — Entreprises gérées directement par des organes de l'administration de l'Etat, dont elles font partie intégrante.

Ces entreprises sont soumises aux lois et aux règlements concernant la gestion du patrimoine de l'Etat. Elles n'ont pas un bilan propre, leur comptabilité faisant partie du bilan de l'administration dont elles dépendent.

Ces entreprises ne seront pas étudiées ici, pas plus que les entreprises correspondantes des autres pays. Les entreprises dépendant du ministère de la défense (arsenaux etc.) sont un exemple typique de cette forme de gestion.

II — Entreprises dépendant de l'administration publique, mais jouissant d'une certaine autonomie de gestion et ayant un bilan propre (2).

Elles ont été constituées d'après des textes de loi contenant des dispositions spécifiques pour chaque entreprise, selon les nécessités techniques de celles-ci.

(1) Cette division a été effectuée pour la première fois par le bureau d'études de la Confédération Générale de l'Industrie Italienne à Rome il y a quelques années et par Mr. Ugo La Malfa dans un rapport sur la « réorganisation des participations économiques de l'Etat » publié par les soins de la présidence du Conseil des ministres.

Toutefois, il y a des entreprises qui ont des caractères mixtes, comme la « Cassa Depositi e Prestiti » qui actuellement est considérée comme une gestion directe de l'Etat, alors que quelques-uns la classifient parmi les organismes autonomes, et quelques autres voudraient plutôt la constituer en personnalité juridique.

En effet la « Cassa Depositi e Prestiti » est, par une loi, considérée comme une branche de la direction du ministère du trésor, mais elle possède un bilan propre qui doit être présenté aux Chambres après contrôle et un rapport de la « Corte dei Conti » et l'approbation d'une commission spéciale de parlementaires et de fonctionnaires; enfin elle peut être citée devant les tribunaux comme une personne de droit privé.

(2) Le bilan de ces organismes prend la forme d'un budget et d'un bilan de clôture.

Leurs rapports avec les administrations dont elles dépendent ont toutefois été réglementés d'une façon uniforme.

L'Etat exerce son contrôle (1) par un représentant du ministre des finances et un représentant de la « Corte dei Conti » (2) expressément délégués pour le contrôle des bilans, si toutefois ces représentants ne font pas déjà partie des organismes de contrôle prévus par les statuts de ces entreprises.

Leurs bilans sont communiqués par les ministres compétents au ministre des finances, qui les soumet à l'approbation des Chambres accompagnés d'un rapport de la « Corte dei Conti ».

A cette catégorie appartiennent :

« L'Amministrazione Autonoma delle Ferrovie dello Stato (FF.SS.) »
dépendant du ministère des transports.

« L'Azienda Autonoma delle Poste e Telegrafi (PP.TT.) »
et

« L'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici »
dépendant du ministère des postes et télécommunications.

« L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato »
dépendant du ministère des finances.

« L'Azienda Nazionale Autonoma della Strada »
dépendant du ministère des travaux publics.

« L'Azienda di Stato per le foreste demaniali » (3)
dépendant du ministère de l'agriculture et forêts.

(1) Loi du 19-1-1939 art. 15 et décret-loi du 8-4-1939.

(2) Organe contrôlant la gestion du bilan de l'Etat et pouvant participer au contrôle, dans les cas et formes établis par la loi, de la gestion financière de tout organisme auquel l'Etat contribue habituellement.

(3) « L'Azienda di Stato per le foreste demaniali » est un organisme de droit public, mais réglé selon les dispositions des entreprises autonomes de l'Etat avec un bilan propre annexé au bilan de l'Etat et pourtant elle a été comprise dans la II^e catégorie. Dans cette catégorie il faudrait placer aussi « L'Azienda Monopolio Banane » car elle est constituée en entreprise autonome d'Etat, mais ceci est l'objet de discussions car en raison de ses caractéristiques on voudrait plutôt la classer dans la III^e catégorie.

III — Entreprises gérées par des organismes ayant une personnalité juridique propre de droit public (1).

Elles sont contrôlées soit par l'État, soit par des organismes publics intéressés aux buts de ces entreprises.

En général ceux-ci ont apporté le capital nécessaire à ces entreprises, qui ont un bilan et un patrimoine propres.

Le contrôle s'exerce de règle par la nomination du président, des administrateurs, des réviseurs, de certains cadres et par l'approbation du bilan et de certains actes de l'entreprise. Parfois une partie seulement de ces contrôles est mise en jeu.

On peut trouver dans cette catégorie :

- « L'Istituto Poligrafico dello Stato »
- « L'Istituto Nazionale Luce »
- « L'Azienda Minerali Metallici Italiani (AMMI) »
- « L'Azienda Carboni Italiani (ACal) » (2)
- « L'Ente Siciliano di Elettricità (ESE) » (3)
- « L'Ente Nazionale Idrocarburi » (4).

IV — Entreprises gérées sous forme de société anonyme, ayant une personnalité juridique de droit privé soumise à la législation habituelle sur les sociétés par actions.

L'État et le cas échéant les organismes sous sa dépendance qui ont souscrit en entier ou en partie le capital de ces entreprises, exercent leur contrôle dans la forme prévue pour les sociétés

-
- (1) Nombreuses sont les lois qui établissent la mesure de l'intervention de l'État sur les personnes juridiques de droit public, dont les statuts doivent être approuvés par l'État lui-même. En théorie on peut dire que celui-ci exerce un triple pouvoir sur ces organismes : « de surveillance, de tutelle et de transformation » (DUSI BARTOLOMEO - *Istituzioni di Diritto Civile*, Torino, 1947).
 - (2) L'ACal a été dissoute le 12/12/1954.
 - (3) A la suite de la constitution de la « Région Sicilienne » le gouvernement régional exerce les pouvoirs de surveillance propres à l'État, qui maintient cependant dans le conseil d'administration ses représentants.
 - (4) « L'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) » a été créé le 10/2/1953 pour l'exploitation des hydrocarbures et des gaz naturels, et a absorbé « l'Ente Nazionale Metano » (personne de droit public qui a été dissoute). En outre l'État lui a confié toutes ses participations dans les secteurs des hydrocarbures et gaz naturels (AGIP; ANIC; ROMSA; SNAM).

anonymes (assemblée générale, élection des membres du conseil d'administration et du collège des réviseurs) (1).

La loi toutefois prévoit que les administrateurs ou les réviseurs nommés par l'Etat ou par les organismes publics conformément au statut de la société ne peuvent être révoqués que par ceux qui les ont nommés; et que la présidence du collège des réviseurs est réservée au représentant de l'Etat s'il y en a un parmi les membres de ce collège (art. 2458 - 2459 - 2460 du C.C.).

On peut citer parmi les plus importantes de ces entreprises, en dehors de celles que contrôle l'IRI et qui font l'objet d'un examen particulier :

- « L'Azienda Generale Italiana Petroli (AGIP) »
- « L'Azienda Nazionale Idrogenazione Combustibili (ANIC) »
- « La STANIC (Standard-Anic) »
- « La Raffineria Oli Minerali S.A. (ROMSA) »
- « L'Industria Raffinazione Oli Minerali (IROM) »
- « La Società Nazionale Metanodotti (SNAM) »
- « L'Azienda Metanodotti Padani (AMP) »
- « La Società Nazionale Cogne »
- « La Società Anonima Piombo e Zinco (SAPEZ) »
- « Monte Amiata » (2)
- « La Società Mineraria Carbonifera Sarda »
- « L'Ente Nazionale Industrie Cinematografiche (ENIC) »
- « La Società Italiana per Stabilimenti Cinematografici Cinecittà »
- « La Cines »
- « Esercizi Cinematografici Italiani (ECI) »
- « L'Azienda Tabacchi Italiani (ATI) »
- « L'Istituto Nazionale Trasporti (INT) »
- « Larderello S.A. »
- « La Compagnia Italiana Turismo (CIT) »
- « La Compagnia Italiana Autoservizi Turistici (CIAT) »
- « La Società Anonima Fertilizzanti Naturali d'Italia (SAFNI) »

(1) Le « Collegio Sindacale » des sociétés anonymes italiennes est ici traduit : « collège des réviseurs », car il est un organisme de contrôle dont la structure est différente de celle de l'organe de contrôle des sociétés anonymes prévu par le C.C. français.

(2) L'Etat possède une participation au capital, qui s'ajoutant à celle possédée par l'IRI lui donne le contrôle de la société.

auxquelles il y a lieu d'en ajouter beaucoup d'autres dans les différents secteurs économiques.

Une étude particulière a été faite pour l'IRI et les entreprises contrôlées par celle-ci, quoique la première puisse entrer dans la III^e catégorie, et les autres dans la IV^e.

Enfin, on a consacré une partie spéciale au secteur financier, car c'est à l'intervention de l'Etat dans ce domaine que l'on doit le passage sous son contrôle d'un grand nombre d'entreprises.

Cette intervention se manifesta en créant, avant tout, de grands organismes de crédit et d'assurances. Par la suite, elle se développa surtout dans le secteur bancaire afin de remédier à des situations de crise.

Ainsi l'Italie est de tous les pays régis par le système de la libre entreprise, celui où l'intervention directe de l'Etat dans ce domaine a été poussée le plus loin.

§ 2 - LES ASSURANCES

Dans le secteur des assurances, l'intervention de l'Etat se manifesta par la constitution d'organismes à caractère financier pour l'assurance-vie et la prévoyance.

Par ordre chronologique et d'importance nous trouvons l'« Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA) » créé en 1912 pour l'assurance-vie, tandis que l'« Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS) » pour l'assurance invalidité ed vieillesse (1) et l'« Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni (INAIL) » pour

(1) L'« Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS) » fut constitué par le décret - loi du 27/3/1933, mais il trouve son origine dans la « Cassa Nazionale di Previdenza » pour l'invalidité et la vieillesse des ouvriers, créée par la loi du 7/7/1898. Il est soumis au contrôle du ministère de l'industrie. Il participe au capital constitutif de la « Banca d'Italia », de la « Banca Nazionale del Lavoro », du « Consorzio di Credito per Opere Pubbliche », de l'« Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità », de l'« Azienda Minerali Metallici Italiani », de l'« Istituto Mobiliare Italiano », etc...

l'assurance contre les accidents de travail (1) furent constitués une vingtaine d'années après.

Ces organismes, et surtout le premier, participent au capital de nombreux organismes financiers de droit public et de plusieurs entreprises à participation de l'Etat.

L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA)

L'« Istituto Nazionale delle Assicurazioni » fut créé par la loi du 4 avril 1912 sans but lucratif, afin de faciliter l'assurance-vie dans toutes les classes sociales en prélevant des primes les plus réduites possibles.

Dès sa constitution, au lieu de lui attribuer un patrimoine ou fonds de dotation, on lui ouvrit un crédit de compte courant de 5 millions de lires, l'Etat se rendant garant du payement des capitaux assurés aux bénéficiaires.

Sauf quelques exceptions, notamment pour les sociétés mutuelles d'assurance, la loi susdite donnait pratiquement à l'INA le droit d'exercer en régime de monopole l'assurance-vie, liberté étant laissée aux anciennes compagnies d'assurance-vie de lui céder leur portefeuille ou de continuer les contrats en cours jusqu'à leur accomplissement. Toutefois, ces compagnies pouvaient être autorisées à continuer leur activité pendant 10 ans si elles s'engageaient à céder à l'INA 40% de chaque risque assuré, à employer la moitié des primes encaissées en titres de l'Etat ou en valeurs garanties par lui, et à déposer leurs tarifs auprès du ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce.

(1) L'« Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) » a été créé par le décret-loi du 23/3/1933. Il est financé au moyen des primes d'assurance à la charge des employeurs. Il participe comme les autres au capital de plusieurs entreprises de droit public. En 1943 (loi du 11/1/1943) a été aussi constitué l'« Istituto Nazionale per l'assicurazione contro le malattie (INAM) » pour l'assurance contre les maladies des ouvriers, financé au moyen de contributions obligatoires imposées aux patrons.

Le décret-loi du 29 avril 1923 (1) mit fin à ce monopole en admettant les entreprises privées à exercer cette activité.

Le conseil d'administration, le président, le vice-président, et le directeur général sont nommés par décret du chef de l'Etat sur proposition du ministre de l'industrie et du commerce.

Le collège des réviseurs est nommé par la même voie, sur proposition des ministres des finances et de l'industrie et du commerce.

Les pouvoirs du conseil d'administration et du collège des réviseurs sont semblables à ceux d'une société anonyme.

L'institut est soumis au contrôle du ministre de l'industrie et du commerce auquel doit être présenté pour approbation le bilan

-
- (1) Par cette dernière loi fut aussi remaniée la composition du conseil d'administration et du collège des réviseurs comme on peut le voir d'après les tableaux suivants:

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Loi du 4/4/1912

- a) 4 fonctionnaires de l'Etat choisis:
2 par le ministre de l'agriculture, de l'industrie et du commerce;
2 par le ministre du trésor.

Décret - loi du 29/4/1923

- a) 4 représentants, un pour chacun des ministères:
de l'industrie et du commerce, des finances, de l'agriculture, du travail et de la prévoyance.
- b) 4 personnes ayant fait preuve de leurs capacités techniques et administratives dans les instituts de crédit ou de prévoyance.
- c) le directeur général de la Caisse Nationale de Prévoyance.
- b) 6 personnes ayant fait preuve de leur compétence technique.
- c) le directeur général de l'INA.

COLLÈGE DES RÉVISEURS

- 1 conseiller de la « Corte dei Conti » désigné par son président.
- 1 référendaire au Conseil d'Etat nommé par le président de celui-ci.
- 1 fonctionnaire de la direction générale des instituts de prévoyance nommé par le ministre du trésor.
- 1 conseiller de la « Corte dei Conti ».
- 1 fonctionnaire proposé par le ministre de l'industrie et du commerce.
- 1 fonctionnaire proposé par le ministre des finances.

annuel avec le rapport du conseil d'administration et celui du collège des réviseurs. Ces documents doivent aussi être communiqués au Parlement.

Des bénéfices de l'institut, une fois prélevées les sommes destinées par la loi ou les statuts aux fonds de réserve, 5% sont destinés au conseil d'administration et au personnel administratif et technique de l'institut. Le reste autrefois (loi du 1912) était destiné à la « Cassa Nazionale di Previdenza » pour l'invalidité et la vieillesse des ouvriers, mais depuis 1923, il est affecté à la constitution d'un fonds à la disposition du gouvernement pour des buts d'utilité publique.

L'« Istituto Nazionale delle Assicurazioni » est en plein développement. Il a encaissé, dans les dernières années, 50% environ du total des primes d'assurance-vie payées en Italie. Son avoir est affecté surtout au financement à long terme d'œuvres d'intérêt public.

Les participations financières de l'institut sont particulièrement nombreuses et s'élèvent à plusieurs milliards de liras.

L'INA participe, en effet, au capital-actions et au contrôle de nombreuses sociétés d'assurances telles que la « Fiumeter », la « Prævidentia », les « Assicurazioni d'Italia » et d'autres moins importantes. Il participe aussi au capital constitutif de plusieurs organismes financiers de droit public tels que la « Banca d'Italia », la « Banca Nazionale del Lavoro », l'« Istituto Mobiliare Italiano », le « Consorzio di Credito Opere Pubbliche », l'« Istituto di Credito Imprese di Pubblica Utilità » etc... Il possède en outre de nombreuses participations dans des sociétés directement ou indirectement contrôlées par l'Etat telles que la « Società Torinese Esercizi Telefonici », l'« Azienda Generale Italiana Petroli », la « Società Finanziaria Siderurgica Finsider », etc...

Pour ces raisons, l'« Istituto Nazionale delle Assicurazioni » est justement « considéré comme un instrument de la politique financière de l'Etat » (1).

(1) UGO LA MALFA « *La riorganizzazione delle partecipazioni economiche dello Stato* », Roma, 1952.

§ 3 - LES BANQUES

Telle est l'importance de l'intervention de l'Etat dans le secteur du crédit, que, même avant la crise des banques qui sévit en Italie entre les deux guerres mondiales, il contrôlait déjà une bonne partie des dépôts fiduciaires. En effet, l'Etat gérait directement les caisses postales d'épargne; en outre, les caisses ordinaires d'épargne et les « instituts de crédit de droit public » (1) étaient des personnes morales contrôlées directement par lui ou par des organismes sous sa dépendance, alors même qu'il n'existât pas une véritable participation de sa part au capital de tous ces instituts.

La Banca d'Italia.

En 1870, lors de l'unification italienne, plusieurs banques assuraient l'émission du papier-monnaie.

C'était là un héritage de l'ancien système politique qu'on n'avait pu détruire immédiatement. Ces banques étaient: la Banque de Sicile, la Banque de Naples, la Banque Romaine, la Banque Toscane de Crédit, la Banque Nationale Toscane et la Banque Nationale dans le Royaume d'Italie. Cette dernière, la principale, n'était rien d'autre que l'ancien institut d'émission du Royaume de Sardaigne, lui-même résultant de la fusion de la Banque de Gênes et de la Banque de Turin.

Les instituts d'émission se révélèrent trop nombreux et ne se signalèrent que par une course effrénée à l'émission de billets; on en arriva jusqu'à émettre des duplicata de séries de bil-

(1) Cette dénomination est attribuée aux banques suivantes: « Banca d'Italia », « Banca Nazionale del Lavoro », « Banco di Napoli », « Banco di Sicilia », « Istituto Bancario San Paolo di Torino », « Monte de' Paschi di Siena ». (voir MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO: *L'IRI*, vol. I°, Torino, 1955); toutefois la loi bancaire comprend parmi les « instituts de crédit de droit public » seulement les 5 dernières banques citées. (voir ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA: *La legge bancaria*, Roma, 1950).

lets (1) de sorte qu'en Italie circulait de la « fausse vraie » monnaie.

La Banque Toscane de Crédit et la Banque Nationale Toscane furent absorbées en 1893 par la Banque Nationale dans le Royaume d'Italie qui changea son nom en Banque d'Italie (loi du 10-8-1893).

En 1926 le décret-loi du 6 mai accomplit le dernier pas dans la voie de l'unification de l'émission et les banques dites de Naples et de Sicile se virent retirer le droit d'émettre des billets.

Cette loi, et plus tard, la loi sur la défense de l'épargne du 12 mars 1936 augmentèrent considérablement la fonction publique de la Banque d'Italie et la transformèrent d'un organisme concurrent des autres en une véritable « banque des banques », à laquelle, après la dernière guerre, a été aussi confié le contrôle sur certaines opérations des autres banques.

L'ancienne société anonyme se transforma en institut de droit public. Les actionnaires furent remboursés dans la mesure fixe de 1.300 liras par action, somme correspondant, au dire des experts chargés d'évaluer la valeur réelle des actions, à la part du capital versé et des réserves afférentes à chaque action.

Un souci d'équité avait présidé à cette mesure.

Le capital de la Banque d'Italie fut divisé en parts nominatives de 1.000 liras chacune, qui ne pouvaient être souscrites que par des caisses d'épargne, des « instituts de crédit de droit public », des « banques d'intérêt national », des instituts nationaux de prévoyance et des instituts d'assurances.

La Banque d'Italie a douze sièges distribués dans les diverses régions d'Italie.

Après le décret-loi du 19-4-1948 qui n'apporta que des modifications secondaires, la principale étant la suppression des trois conseillers représentant la corporation du crédit, la Banque est administrée par :

l'assemblée générale des participants, le conseil supérieur, le comité du conseil supérieur, le gouverneur, le directeur général et le sous-directeur général.

Elle est contrôlée par le collège des réviseurs.

(1) Ce fut le cas de la Banque Romaine; le scandale étant découvert, la banque fut supprimée.

Les organes de l'administration et du contrôle sont aidés dans l'accomplissement de leur tâche aux sièges de la Banque respectivement par des conseils de régence et des censeurs.

A l'assemblée générale ne peuvent participer que les représentants des instituts propriétaires d'au moins 100 parts depuis un minimum de 3 mois. Ces représentants disposent d'une voix pour 100 parts jusqu'à 500 et d'une autre voix pour chaque 500 parts supplémentaires. En aucun cas un délégué ne peut disposer de plus de 50 voix, ni représenter plus de deux participants.

L'assemblée générale de tous les participants a pour but ordinaire l'approbation des bilans annuels et l'élection du collège des réviseurs.

Les conseillers, au nombre de 12, qui, avec le gouverneur, forment le conseil supérieur, sont élus un pour chaque siège de la Banque dans des assemblées partielles de porteurs de parts réunis, selon leur domicile, habituellement aux douze sièges de la Banque, de façon que les différentes régions d'Italie soient représentées. Les conseillers restent en charge pendant 3 ans et ils sont renouvelés par 1/3 chaque année. Ils nomment et révoquent le gouverneur, le directeur général et le sous-directeur général. Ces nominations ont lieu à la majorité des 2/3 dans une réunion à laquelle doivent participer au moins les 2/3 des membres.

Les élus doivent être agréés par un décret du chef de l'Etat sur proposition du président du Conseil des ministres d'accord avec le ministre du trésor, le Conseil des ministres entendu.

Les fonctions du gouverneur sont semblables à celles d'un président de société anonyme.

Aux séances générales du conseil supérieur participe un inspecteur du ministère du trésor désigné par le ministre.

Le comité du conseil supérieur, formé par 4 conseillers et le gouverneur, peut donner son avis sur des questions spéciales, et prendre des décisions qui sont habituellement du ressort du gouverneur, si celui-ci le lui demande.

Le collège des réviseurs se compose de 5 membres et de 2 suppléants. Ses fonctions sont celles remplies par cet organisme dans les sociétés anonymes. Il exerce son contrôle directement ou avec l'aide de censeurs nommés par le conseil supérieur en raison de 4 pour chaque siège ou succursale de la Banque.

Le statut de la Banque prévoit aussi pour chaque siège un conseil de régence, dont est membre de droit le conseiller supérieur du siège et auquel participe aussi le directeur du siège. Les régents, comme sont appelés les membres de ce conseil, au nombre de 7 à 14 selon l'importance du siège, sont nommés par le conseil supérieur pour 6 ans; leur mandat est renouvelable tous les 3 ans; ils ont surtout des attributions de conseil et d'aide à la direction du siège, y compris celle d'ouvrir et de fermer la caisse.

Les bénéfices de la Banque, déduction faite d'une part maximum de 20% destinée aux réserves, peuvent être employés à distribuer un dividende de 6% au maximum aux porteurs des parts.

Le reste éventuel, sur proposition du conseil supérieur approuvé par le ministre du trésor, peut à nouveau être destiné à la formation de réserves jusqu'à concurrence de 20% et l'excédent peut être utilisé pour distribuer un dividende supplémentaire maximum de 4%; le solde encore disponible demeure attribué à l'Etat.

Les fonds de réserve sont employés selon les modes établis par le conseil supérieur et approuvés par le ministre du trésor.

Les bénéfices des réserves peuvent être distribués aux porteurs des parts jusqu'à concurrence de 4% du montant des réserves mêmes, sur proposition du conseil supérieur approuvée par l'assemblée générale.

Aussi on peut remarquer, dans les statuts de la Banque d'Italie, combien le législateur a voulu se tenir le plus près possible du modèle des sociétés anonymes.

L'importance de la fonction d'émission poussa l'Etat à transformer l'ancienne société anonyme en un institut de droit public, afin de le soumettre à son contrôle dans l'intérêt de la nation, mais c'était une mesure qui avait déjà été débattue dès 1894, car à cette époque la Banque avait subi une crise consécutive à des immobilisations et des pertes de capital (1).

L'organisme qui en a pris la place est par sa structure assez proche des sociétés par actions, et ce sont encore les porteurs des parts qui élisent les administrateurs; ce sont aussi les adminis-

(1) U. SORANI: *La Banca d'Italia*, Roma, 1894.

trateurs qui nomment le gouverneur et la direction, bien que soit nécessaire l'agrément du gouvernement.

Le mode d'élection régionale des administrateurs a pu faire du conseil supérieur un organisme représentant toutes les nécessités économiques de la Péninsule. En effet, il en est résulté une sorte de représentation directe du pays sans passer par l'entremise de l'administration de l'Etat, même si, aux séances du conseil, les décisions sont prises, le représentant du trésor ayant été entendu.

De cette façon, la Banque conserve encore une certaine indépendance.

La Banca Nazionale del Lavoro.

En 1913 avait été fondé l'« Istituto Nazionale di Credito per la cooperazione » — qui changea en 1929 son nom en « Banca Nazionale del Lavoro » — pour favoriser le développement des coopératives, dont le capital constitutif de 7.500.000 liras fut porté plus tard à 250 millions par l'intervention directe de l'Etat et de plusieurs organismes dépendant de celui-ci.

Il s'agit donc d'un organisme à participation de l'Etat à l'activité originaire duquel — à la suite de pertes considérables (1) qui amenèrent une intervention plus directe du gouvernement, maintenant en possession de la presque totalité du capital — furent ajoutées d'autres activités financières telles que le crédit aux établissements et instituts de droit public et leurs dépendances ayant pour objet l'assistance économique et sociale aux producteurs et aux travailleurs, le crédit aux entreprises ayant une activité d'intérêt national, et le crédit en faveur de la pêche (loi du 3 juin 1935).

Par les décrets-lois du 18 mars et du 27 septembre 1929, on constitua la banque en « institut de crédit de droit public » soumis à la surveillance du ministère des finances (2), en déclarant qu'elle « devait collaborer pour atteindre les buts de politique économique fixés par le gouvernement national » (3).

(1) Les pertes atteignirent 235 millions de liras.

(2) Actuellement à celle du ministère du trésor.

(3) F. DANESI: *Gli Istituti di Credito Parastatali in Italia*, Bologna, 1933.

S'y ajoutèrent encore des sections spéciales avec bilan propre et dotées d'autonomie :

- a) pour le crédit foncier et agricole (en 1924)
- b) pour la cinématographie (en 1935)
- c) pour l'hôtellerie et le tourisme (en 1937)
- d) pour le crédit aux moyennes et petites industries (en 1947)
- e) pour la coopération (en 1947)

pendant qu'une sorte de sous-section dépendant de celle du crédit foncier et spécialisée dans le crédit aux constructions théâtrales, fut créée en 1938.

Après la deuxième guerre mondiale, l'activité de la banque s'est développée de telle façon qu'en 1950 elle possédait plus de 10% des sommes déposées dans les instituts de crédit à court terme.

Au 31 décembre 1950 le patrimoine (capital et réserves) de la banque et des sections autonomes était le suivant : (1)

— en millions de lire —

	BANQUE	SECTIONS AUTONOMES					TOTAL
		Crédit foncier	Crédit à l'hôtellerie et au tourisme	Crédit à la cinématographie	Crédit aux moyennes et petites industries	Crédit à la coopération	
Capital	1.150	510	50	370,7	275	500	2.855,7
Réserves	1.830	42,4	374,3	86,1	2.022,1	6,4	4.361,3
Patrimoine	2.980	552,4	424,3	456,8	2.297,1	506,4	7.217,—

Cette situation s'est encore sensiblement améliorée durant ces dernières années (pendant lesquelles la lire n'a pas eu de sensibles variations dans son pouvoir d'achat) de façon que les fonds

(1) MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO: *L'IRI* - vol. I - II, Torino, 1955; vol. III, Torino, 1956. (vol. I).

propres de la banque au 31 décembre 1956 ont plus que doublé par rapport à ceux existant au 31 décembre 1950 ;

— en millions de livres —

le capital	(sections comprises)	de 2.855,7	est monté	à 6.686,8
les réserves	»	»	» 4.361,3	sont montées à 12.170,5
le patrimoine	»	»	» 7.217,0	est monté à 18.857,3

et le total de l'actif et du passif de 311.244 millions au 31 décembre 1950 s'est élevé à 1.027.709 millions au 31 décembre 1956 (1).

Après les décrets du ministre du trésor du 24-3-1948 et du 11-8-1951 la banque est administrée par :
le conseil d'administration ; le comité exécutif ; le directeur général (art. 11 du statut).

Le conseil d'administration est composé du président, du directeur général, et de 15 conseillers, tous nommés par décret du ministre du trésor. Les 15 conseillers sont proposés la plupart par divers ministres et les autres par des organismes de droit public. Ils restent en charge 4 ans ; leurs mandats sont renouvelables par moitié tous les deux ans ; ils élisent entre eux un vice-président.

Le président est nommé par décret du ministre du trésor et reste en charge 5 ans.

Le directeur général est aussi nommé par décret du même ministre et ne peut être révoqué que par décret de celui-ci.

Le comité exécutif est formé par le président, le vice-président, le directeur général, et 5 conseillers dont 3 proposés par les ministres de l'industrie et du commerce, de l'agriculture et forêts et du trésor.

Aux séances du conseil assiste un fonctionnaire de l'organisme de contrôle (confié actuellement à la Banque d'Italie) dépendant du « Comité interministériel du crédit et de l'épargne » (2) présidé par le ministre du trésor.

Le statut de la banque prévoit aussi le collège des réviseurs, dont les tâches sont les mêmes que celles de cet organisme dans les sociétés anonymes (art. 2403 et suivants du code civil). Il se compose de 5 membres et de 3 suppléants nommés par décret du ministre du trésor, qui désigne aussi le président de ce collège.

(1) Données tirées du bilan au 31 décembre 1956 publié par les soins de la Banque Nationale du Travail.

(2) Voir page 249.

Le directeur général, en accord avec le comité exécutif, dresse le bilan, y joint son rapport et le soumet à l'examen du collège des réviseurs qui, après y avoir joint son propre rapport, adresse le bilan et les pièces annexes au conseil d'administration pour examen et approbation.

Les bénéfices — déduction faite de 30% destinés au fonds de réserve — sont utilisés à distribuer un dividende de 6% au maximum aux porteurs des parts. Le solde éventuel servira à distribuer un surplus de dividende, à augmenter les réserves et à des dépenses d'utilité publique (en 1956 le dividende global se monta à 10% et les sommes affectées aux fonds de réserves représentaient presque 50% des bénéfices).

Quoique la Banque Nationale du Travail conserve quelques organes semblables à ceux des sociétés anonymes, il n'en demeure pas moins que pour l'approbation des bilans il n'existe pas d'assemblée générale; on l'a remplacée par le conseil d'administration dont la tâche est pratiquement réalisée par le directeur général.

L'organe patronal est ici représenté par l'Etat qui exerce la fonction correspondante d'une façon très stricte (on pourrait dire presque absolue) par l'entremise du ministre du trésor duquel dépendent pratiquement tous les organes de l'administration et du contrôle.

Les autres « instituts de crédit de droit public ».

En plus de la Banque Nationale du Travail, sont aussi compris parmi les « instituts de crédit de droit public » le « Banco di Napoli », le « Banco di Sicilia », l'« Istituto Bancario San Paolo di Torino », le « Monte de' Paschi di Siena ».

Dès l'origine, ces instituts étaient des personnes morales; on leur avait attribué un patrimoine dans des buts de bienfaisance et spécialement pour prêter des sommes sans intérêt sous garantie d'objets d'or et d'argent, afin de combattre l'usure qui sévissait en Italie.

Le « Banco di Napoli » est le plus ancien organisme de crédit existant en Europe, car il a été créé en 1539 (1); on peut considérer le « Banco di Sicilia » comme filiale du précédent institut qui avait ouvert deux sièges en Sicile. L'« Istituto Bancario San Paolo di Torino » a été créé à Turin en 1563; et le « Monte de' Paschi di Siena » a été constitué à Sienne en 1624.

Les statuts de ces instituts et leurs modifications doivent être soumis à l'approbation de l'Etat (2).

Leur administration est soumise à la surveillance du ministre du trésor, à l'approbation duquel doivent être soumis les bilans.

Leurs présidents et directeurs généraux sont nommés par le ministre du trésor, et les autres membres du conseil d'administration et du collège des réviseurs (s'il y en a) sont nommés, selon les différentes traditions des instituts et leur nature, par le ministre du trésor, par d'autres ministres et par des pouvoirs publics locaux.

En constituant ces banques en « instituts de crédit de droit public », on les a appelées « parastatali » (3), car elles exercent « des fonctions que l'Etat leur a confiées pour atteindre les mêmes buts auxquels tend l'activité de l'Etat » (4) quoiqu'on ne puisse parler d'une véritable participation de l'Etat, les patrimoines actuels de ces instituts étant ceux de leur origine augmentés des bénéfices de leur très longue activité.

Toutefois, l'intervention de l'Etat dans leur direction est si étendue et ses contrôles si stricts que, pratiquement, il n'y a pas une grande différence d'autonomie entre la Banque Nationale du Travail à participation presque totale de l'Etat, et ces instituts.

(1) A. RUGGIERO: *Gli istituti di emissione*, Napoli, 1925.
F. DANESI: *Ouvrage cité*, Bologna, 1933.

(2) Approbation qui est donnée actuellement par décret du ministre du trésor après avoir entendu le « Comité interministériel du crédit et de l'épargne ».

(3) Ce mot, qui est habituellement employé dans le texte de plusieurs lois, n'est pas accepté par tous les juristes, et, dans le cas des instituts susdits, il y a d'autres auteurs qui le rejettent (voir: Ministero de l'Industria e del Commercio - *Ouvrage cité*, vol. I, Torino, 1955).

(4) Voir: F. DANESI - *Ouvrage cité*, Bologna, 1933.

§ 4 - LA CRISE BANCAIRE

L'intervention directe de l'Etat dans la gestion des banques se développa encore plus non pas à la suite d'une politique déterminée, mais en conséquence de la crise qui sévit dans le système bancaire après la première guerre mondiale et à la suite de la grande crise qui suivit.

En 1893, la « Società Generale di Credito Mobiliare » avait cessé son activité. C'était la seule institution bancaire d'une certaine importance spécialisée dans le crédit à moyen et long terme sur le marché italien des capitaux, aussi sa disparition entraîna-t-elle un vide qui se révéla d'autant plus grand que l'industrie italienne était en période d'expansion.

D'un autre côté le marché financier n'offrait que des ressources d'autant plus limitées que de nombreux épargnants étaient hostiles à l'idée d'investir leurs capitaux dans des actions, dont les émissions se succédaient à une cadence très rapide.

Aucun organisme ne s'étant constitué pour prendre la place jadis occupée par la société disparue, certaines banques de dépôts, qui jusqu'alors avaient limité leur activité aux prêts à court terme, se tournèrent vers le crédit à moyen terme ainsi que vers la prise de participations dans des entreprises industrielles, en plaçant une partie de leurs dépôts en titres de ces sociétés.

Cela se réalisa d'autant plus facilement que l'influence exercée par les banquiers allemands sur les grandes banques de dépôts italiennes était assez forte. Quoique, en Italie, on n'arrivât pas aux extrêmes auxquels étaient parvenues certaines banques germaniques, la liquidité de ces institutions de crédit n'en fut pas moins compromise.

Les grandes banques de dépôts exerçaient ainsi trois activités techniquement différentes. Si d'une part elles continuaient à consentir des prêts à court terme, d'autre part elles renonçaient à utiliser pour ces emplois une partie des capitaux qui leur étaient confiés, afin de pouvoir financer d'une façon permanente certaines entreprises industrielles en achetant des paquets d'actions de ces

sociétés, dont le contrôle restait néanmoins à de tierces personnes.

Enfin, elles créèrent de nouvelles entreprises ou achetèrent des participations majoritaires dans des industries; de cette façon leur échut la responsabilité de la conduite de ces affaires.

Jusqu'à la première guerre mondiale, le système ne présentait pas de graves inconvénients, l'économie industrielle du pays étant en continuelle expansion; tout autre chose fut l'après-guerre.

« The requirements of the first world war intensified this practice (des banques de dépôts d'immobiliser leurs capitaux dans le financement à long terme des industries), and when the war was over many concerns, in the effort of reconversion, widened the scope of their interests, immobilizing still further the banks from which they had received credit ». (1)

La première des banques de dépôts à devoir supporter les conséquences du fait d'avoir négligé ses exigences de liquidité, fut la « Banca Italiana di Sconto ». Cette banque de dépôts avait été fondée en 1914 avec un capital de 14 millions de liras. En 1919, son capital était de 315 millions, de nombreuses augmentations de capital ayant eu lieu au fur et à mesure que la banque étendait son activité à travers l'Italie dans un formidable mouvement d'expansion. Elle s'était liée étroitement avec la société anonyme Giovanni Ansaldo & C. dont l'activité était la construction de bateaux et la production de matériel de guerre et, dans cette société, elle avait même investi une assez grande partie des dépôts qui lui avaient été confiés.

La crise traversée par les chantiers navals italiens après la guerre, et les difficultés rencontrées par l'Ansaldo dans sa reconversion provoquèrent la chute des actions de cette société, chute que la « Banca Italiana di Sconto » s'efforça de combattre en achetant des actions de l'Ansaldo sur le marché. Ceci compromit gravement la liquidité de la banque qui, en 1921, dut fermer ses guichets et se mettre en état de liquidation judiciaire.

Pour réduire les effets de la défaillance de cette banque, l'Etat créa, en 1922, une « Sezione Speciale Autonoma » auprès du « Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali ».

Cet organisme n'avait rien à faire avec le Consortium qui avait

(1) ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE, *l' IRI*, Roma 1953.

été fondé en 1914 en vue de fournir des avances sur garantie d'actions industrielles ou de marchandises.

En effet, la « Sezione Speciale Autonoma » fonctionnait comme un instrument de l'institut d'émission pour financer les banques en difficultés d'une manière très simple: la banque en liquidation émettait des lettres de change à l'ordre de la « Sezione Speciale Autonoma » qui les endossait à la Banque d'Italie, pour que celle-ci livrât le montant correspondant en émettant des billets.

Après la « Banca Italiana di Sconto » on finança de la même façon toutes les banques qui pour manque de liquidité tombèrent en difficulté après la guerre; quelques-unes furent sauvées, d'autres furent liquidées sans dommage pour les dépositaires de fonds (1).

En 1926, la « Sezione Speciale Autonoma » fut supprimée et tous ses actifs et passifs furent transférés à l'« Istituto di liquidazione », — créé par le décret-loi du 6-11-1926 —, qui continua la tâche du premier organisme.

Cet institut, qui généralement est considéré comme le précurseur de l'IRI, était constitué en personne de droit public avec un patrimoine de 5 millions de liras; il lui était transféré tous les droits et obligations de la « Sezione Speciale Autonoma », en lui donnant les plus larges pouvoirs pour régler les liquidations qui lui étaient confiées, les limitations imposées aux liquidateurs par le code ne lui étant pas applicables (2). Il était administré par un comité de direction composé de 7 membres (portés pas la suite à 9) nommés en partie par le ministre du trésor, et contrôlé par un collège de 3 réviseurs tous nommés par le ministre des finances.

L'ensemble des interventions effectuées en faveur des banques par l'entremise de la « Sezione Speciale Autonoma » et de l'« Isti-

(1) Le « Ministero per la Costituente » dans son « Rapporto della Commissione Economica all'Assemblea Costituente » a dressé la liste suivante des banques ayant eu recours à l'aide de l'Etat (voir: vol. II, pag. 152): Banca Italiana di Sconto; Banco di Roma (premier sauvetage de 1923); Banca Agricola Italiana; Credito Marittimo; Banco di Santo Spirito; le groupe des Banques Catholiques; Banco di Sicilia; Banca Toscana; Banca del Trentino e dell'Alto Adige; Banca delle Marche e degli Abruzzi; Banca Italiana di Credito e Valori; Banca Nazionale dell'Agricoltura; Banca Agricola e Commerciale di Pavia; Banca delle Venezie; Cassa di Risparmio di Fiume; Banca Popolare di Novara; Istituto di San Paolo di Torino; dans cette liste ne sont pas comprises les trois grandes banques sauvées per l'Etat (Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano et Banco di Roma - deuxième sauvetage), après la grande crise économique mondiale.

(2) Décret - loi du 6-11-1926, art. 8.

tuto di liquidazione » coûtà à l'Etat 5 milliards de lires environ ; à cette somme il faut ajouter la perte causée par l'intervention en faveur des trois grandes banques nationales (Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano, Banco di Roma) dans les années 1930-1931-1932 à la suite de la grande crise mondiale.

La crise bancaire semblait s'être épuisée lorsque éclata la crise économique mondiale.

Une fois de plus, les conséquences d'une excessive immobilisation dans l'industrie et l'insuffisance de liquidité qui s'ensuivit frappèrent les banques de dépôts, et cette fois, furent atteintes les grandes banques qui avaient employé largement leurs disponibilités en actions et participations, même de contrôle, dans les industries pendant la période d'expansion de 1922 à 1926.

En Italie la grande crise tomba sur un pays économiquement affaibli, car elle avait été précédée par un arrêt dans l'expansion des affaires, surtout d'exportation, à la suite de la politique de déflation instaurée par le gouvernement en 1926.

En conséquence, dès 1929, la crise mondiale eut de profondes répercussions sur l'activité et la valeur des entreprises industrielles. Ses effets se firent sentir en Italie plus qu'ailleurs, et les banques furent encore une fois parmi les premières victimes.

On se rendit enfin compte des dangers résultant du fait que nombre de banques de dépôts exerçaient le crédit industriel à long terme, et l'Etat décida d'intervenir en réorganisant le crédit de façon à provoquer une spécialisation dans l'activité des différents organismes.

La nécessité de cette réorganisation fut mise en évidence par une étude accomplie par l'IRI. Elle révéla que de larges secteurs de l'industrie italienne étaient contrôlés par les banques, qui étaient contrôlées à leur tour par ces mêmes industries. « Ainsi il apparut qu'une grande partie de l'organisation industrielle et financière italienne n'était pas dirigée par des banquiers ou des industriels employant leurs capitaux et pleinement assujettis aux risques de l'entreprise, mais était, en réalité, dirigée par des fonctionnaires qui employaient presque exclusivement l'argent fourni par les banques et faisaient supporter par l'Etat les risques assez considérables inhérents à leurs opérations » (1).

(1) PASQUALE SARACENO: *L'IRI nell'economia industriale italiana*, Roma, 1954.

Pour éviter de devoir continuer à subventionner les banques afin qu'elles fussent en mesure d'assurer aux déposants le remboursement de leurs fonds, l'Etat devait empêcher les banques de dépôts de s'engager dans des participations et des financements d'installations industrielles. Il fallait, d'un autre côté, créer les instruments nécessaires pour opérer les financements à long terme, c'est-à-dire constituer des banques d'affaires et des organismes d'investissements et de participations.

Un premier pas dans cette direction fut accompli par la fondation de l'« Istituto Mobiliare Italiano ».

L'Istituto Mobiliare Italiano (IMI)

Le 13 novembre 1931 un décret-loi fondait l'« Istituto Mobiliare Italiano », personne de droit public, dont le capital, à l'origine de 551 millions et porté plus tard à 5.511 millions **(1)**, a été souscrit pour 2.750 millions par la « Cassa Depositi e Prestiti » organisme à gestion directe de l'Etat et le reste par des « instituts de crédit de droit public » et des compagnies d'assurances.

L'IMI avait pour but de concéder aux industries italiennes des prêts ne dépassant pas la durée de 10 ans, contre des garanties mobilières ou réelles et personnelles ; il pouvait prendre des participations industrielles. Il avait la possibilité d'émettre, en outre, des obligations spéciales qui devaient correspondre à des paquets d'actions en sa possession et constitués en gestion spéciale en faveur des souscripteurs de ces obligations ; celles-ci rapportaient un intérêt minimum garanti et donnaient le droit de participer à un surplus d'intérêt en rapport au dividende touché par les actions représentées.

Il était défendu à l'IMI d'accepter de l'argent en dépôt, en épargne ou en compte courant.

En 1936, lors de la suppression de la « Section des financements » **(2)** industriels de l'IRI, le décret-loi du 12 mars prolongea de 10 à 20 ans la durée maxima des prêts concédés par l'IMI, qui

(1) En 1957, le capital a été porté à 20 milliards de livres.

(2) Voir page 250.

devint ainsi une véritable banque pour le crédit industriel à long terme.

La loi du 21-5-1940 supprimait en outre l'« Istituto per il Credito Navale » qui était absorbé par l'IMI auquel de nombreuses lois successives confiaient le financement de la marine marchande et de l'armement.

Après la guerre d'autres décrets lui conféraient encore l'exécution des opérations de financement de l'E.R.P. et d'autres tâches qui développèrent l'activité de cet institut d'une façon formidable.

Le statut de l'IMI et ses modifications doivent être approuvés par décret du ministre du trésor après avoir entendu le « Comité interministériel du crédit et de l'épargne » (1).

L'institut dont l'administration à l'origine était confiée à un conseil composé d'un président et d'un vice-président nommés par décret et de 13 membres dont 4 nommés par divers ministres, a été récemment (décret du 4-10-1955) organisé sur la base de société anonyme comprenant: l'assemblée des participants, le président, le conseil d'administration, le comité exécutif, le collège des réviseurs. Leurs fonctions sont celles remplies par ces organes dans les sociétés par actions en Italie. Au comité exécutif, en outre, a été joint un comité spécial formé du président et de 5 conseillers pour l'examen du financement des constructions maritimes et de la navigation.

Ce n'est plus l'Etat, mais c'est l'assemblée des participants qui exerce les fonctions patronales, qui approuve les bilans, qui élit la majorité des administrateurs, qui décide de l'augmentation du capital, qui, le cas échéant, délibère sur la mise en liquidation de l'institut.

L'Etat, toutefois, a conservé certaines prérogatives qui lui sont conférées par le fait même de sa participation de presque 50% au capital. Ce sont:

- la nomination du président de l'institut par décret du chef de l'Etat sur désignation du ministre du trésor, le Conseil des ministres entendu;
- la désignation de 7 conseillers sur 18 réservée au ministre du trésor, les 11 autres étant élus par l'assemblée des participants;

(1) Voir page 249.

- la désignation réservée au ministre du trésor de 3 réviseurs effectifs sur 5, et de 2 suppléants sur 3 qui composent le collège des réviseurs.

On a l'impression que l'Etat s'est surtout soucié de conserver la majorité dans l'organe de contrôle.

Les bénéfices de l'institut sont destinés :

- 20% au fonds de réserve ;
- une somme égale à 5% du capital aux participants, à titre d'intérêt sur le capital versé ;
- le reste est destiné : 75% aux réserves et 25% aux participants, ou à l'emploi décidé par l'assemblée des participants.

L'Etat garantit 5% d'intérêt aux participants sur le capital versé, avec la faculté de se rembourser sur les bénéfices excédentaires des exercices suivants.

L'IMI représente la tendance actuelle des nationalisations bancaires en Italie, car son statut actuel a été approuvé par le décret du 4 octobre 1955. On tend à réorganiser la structure des instituts de crédit à participation de l'Etat sous une forme semblable à celle des sociétés anonymes et à permettre aux différents organes d'accomplir leur tâche en pleine responsabilité, l'Etat se réservant surtout les leviers de contrôle sur la bonne administration de ces instituts.

Les banques d'intérêt national

Le premier résultat de la création de l'IMI fut l'allégement de la pression exercée sur les banques par les industries qui, jusqu'alors, avaient eu recours à elles pour satisfaire leur nécessité de crédit. Toutefois la situation était trop lourde et continua à empirer en 1932, et les banques de dépôts, surtout les plus grandes, continuèrent à recourir à l'aide de la Banque d'Italie pour soutenir les sociétés contrôlées par elles-mêmes, ou dont elles avaient de gros paquets d'actions.

Cette situation ne pouvait plus se prolonger longtemps, sinon l'institut d'émission aurait lui-même dû faire face aux problèmes posés par une trop grande immobilisation ; l'Etat, par un nouvel organisme de droit public (l'IRI) qu'il créa en 1933 pour en sortir,

parvint à posséder : 94% des actions du « Banco di Roma », 78% des actions du « Credito Italiano » et 94% de celles de la « Banca Commerciale Italiana », c'est-à-dire le contrôle presque total du capital social des plus grandes banques italiennes de dépôts (1).

Ces banques avaient été constituées en sociétés anonymes, en 1880 le « Banco di Roma » et en 1894 le « Credito Italiano » et la « Banca Commerciale Italiana ».

Elles s'étaient rapidement développées et étaient, en 1933, les plus grandes organisations de crédit du pays.

Au moyen de l'IRI ces banques furent libérées des liens compliqués qu'elles avaient avec les industries et restituées à l'exercice du crédit ordinaire à court terme, le crédit à moyen et long terme leur étant défendu.

Par le décret-loi du 12 mars 1936 sur la défense de l'épargne et par de successives modifications, les trois banques furent classées dans un groupe spécial appelé « banques d'intérêt national », qui comprend « les banques constituées en société par actions avec une organisation de caractère national, reconnue comme telle par décret du chef de l'Etat sur proposition du ministre du trésor » (2).

Les actions des instituts de crédit reconnus « banques d'intérêt national » doivent être toujours nominatives (3) même si une loi générale consent la transformation « au porteur » et doivent être propriété de personnes morales ou physiques italiennes. Elles peuvent toutefois appartenir à des étrangers si ceux-ci renoncent au droit de vote.

Les actions appartenant à des étrangers qui n'acceptent pas cette renonciation sont rachetées d'après la valeur estimée par un collège d'experts.

Les statuts de ces banques et leurs modifications doivent être approuvés par décret du ministre du trésor, après avis du « Comité interministériel du crédit et de l'épargne », à la surveillance duquel ces banques sont soumises.

(1) Données tirées de l'ouvrage déjà cité du ministère de l'industrie et du commerce, Torino, 1955. Actuellement l'IRI possède : 96% des actions du « Banco di Roma », 81% de celles du « Credito Italiano », 95% des actions de la « Banca Commerciale Italiana ».

(2) ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA : *La legge bancaria*, Roma, 1950.

(3) En Italie les actions sont obligatoirement nominatives, exception faite de la Sicile, où une loi « régionale » a supprimé cette disposition pour les actions des sociétés anonymes.

Aux séances des conseils d'administration assiste un délégué de l'organisme de contrôle (confié actuellement à la Banque d'Italie) dépendant du susdit comité, qui doit intervenir si une délibération n'est pas conforme aux lois ou aux statuts des banques.

Les statuts sont rédigés dans la forme la plus orthodoxe concernant les sociétés anonymes et pour tout ce qui n'est pas expressément fixé, on s'en remet à la loi réglant ce type de société. Toutefois la nomination des administrateurs et des directeurs généraux devient exécutoire seulement après l'agrément du chef de l'organisme de contrôle susmentionné.

Ici, encore plus que dans l'IMI, on remarque que l'Etat se soucie surtout de veiller à ce que les buts confiés à ces banques par les lois et leurs statuts ne soient pas modifiés. Tous les organes de l'administration de ces banques jouissent de la même indépendance qu'ils auraient dans les banques privées constituées en société anonyme.

Les bénéfices sont destinés :

10% au minimum au fonds de réserve ; une somme égale à 5% du capital aux actionnaires ; 2,5% au conseil d'administration (avec un plafond fixé) ; le reste selon les décisions à prendre par l'assemblée générale des actionnaires.

Les résultats obtenus par la réorganisation des trois « banques d'intérêt national » ont été encourageants.

Leur structure a bien résisté aux épreuves de la guerre, et, dans l'après-guerre, leur activité s'est développée de façon qu'au 31 décembre 1956 les dépôts d'épargne et en compte courant ont augmenté d'environ 140% par rapport au 31 décembre 1950. (Voir aussi le tableau ci-après qui compare les chiffres des bilans de ces banques au 31 décembre 1950 (1) avec ceux relevés au 31 décembre 1956 (2).

Leur importance est telle qu'à la fin de 1956 aux caisses de ces banques se trouvaient déposés 21% de l'argent confié en dépôt aux organismes italiens de crédit.

(1) Données tirées de l'ouvrage déjà cité du ministère de l'industrie et du commerce - l'IRI - Torino, 1955-1956.

(2) Données tirées des bilans au 31 décembre 1956 des trois «banques d'intérêt national ».

Comparaison des bilans à la fin des années 1950 et 1956 des

« BANQUES D'INTÉRÊT NATIONAL »

(« Banca Commerciale Italiana », « Credito Italiano », « Banco di Roma »)

— en millions de lire —

Actif et Passif	1950	1956	Différences	
			Totales	%
Disponibilités en caisse et à l'institut d'émission	174.886	267.519	+ 92.633	+ 53
Bons du trésor et portefeuille	276.814	769.186	+ 492.372	+177
Comptes courants débiteurs	330.955	824.548	+ 493.593	+149
Autres postes de l'actif . . .	23.972	46.340	+ 22.368	+ 93
Total	806.627	1.907.593 ⁽¹⁾	+ 1.100.966	+136
Capital-actions et réserves	6.625	12.000	+ 5.375	+ 81
Dépôts d'épargne et comptes courants créanciers . .	708.255	1.718.851 ⁽²⁾	+ 1.010.596	+142
Autres postes du passif . . .	91.034	174.385	+ 83.351	+ 91
Bénéfice de l'exercice et reste des bénéfices des exercices précédents	713	2.357	+ 1.644	+230
Total	806.627	1.907.593 ⁽¹⁾	+ 1.100.966	+136

L'importance des « banques d'intérêt national » est encore accrue par les nombreuses filiations et sociétés bancaires à l'étranger contrôlées par elles (3).

- (1) La « somme du bilan » ne comprend pas les « risques pour fidéjussions, avals, endossements de lettres de change et autres garanties bancaires » qui dans les bilans des trois banques au 31 décembre 1956 sont compris à l'actif et au passif pour 237.124 millions de lire.
- (2) Dans ce montant sont compris les créanciers et les engagements en banque que la « Banca Commerciale Italiana » réunit dans le seul poste « Depositi a risparmio, Conti Correnti e Corrispondenti creditorî ».
- (3) Le « Banco di Roma » contrôle :
 - le « Banco di Roma - France »
 - le « Banco di Roma - Belgique »
 - le « Banco di Roma per la Svizzera ».
 Le « Banco di Roma » et le « Credito Italiano » contrôlent :
 - le « Banco Italo-Egiziano ».
 La « Banca Commerciale Italiana » contrôle :
 - la « Banque Française et Italienne pour l'Amérique du Sud »
 - la « Banca Commerciale Italiana France »
 - la « Banca Commerciale Italiana per l'Egitto »
 - la « Banca della Svizzera Italiana »
 - et a une forte participation dans le « Banco di Credito del Perù ».

En outre, les trois banques ont constitué en 1946 la « Banca di Credito Finanziario (Mediobanca) » société par actions au capital de 6 milliards spécialisée dans le crédit à moyen terme, qui a développé son activité surtout dans les derniers exercices et qui, au 30 juin 1956, avait déjà financé pour 90.910 millions les entreprises italiennes (1).

§ 5 - LES INSTITUTS FINANCIERS

On a essayé en étudiant la Banque d'Italie, la Banque Nationale du Travail, l'IMI et les « banques d'intérêt national » de donner une idée de l'importance de l'intervention directe de l'Etat dans le secteur bancaire en Italie; mais cette intervention dans le domaine du crédit ne se limite pas seulement à ces banques.

Il existe, en effet, d'autres organismes à caractère souvent semi-officiel, dont l'activité est parfois réservée à des secteurs économiques déterminés. Certains auteurs les ont compris parmi ceux qu'on appelle « parastatali » (2). De fait, comme on l'a déjà dit à propos des « instituts de crédit de droit public », « ils exercent une activité à côté de l'Etat sans se confondre avec les organes de l'Etat..., ils sont constitués par l'Etat et sont des organismes subsidiaires à l'Etat, car ils ont des buts d'utilité publique » (3).

On ne peut parler, en ce qui concerne quelques-uns de ces organismes, d'une véritable nationalisation d'entreprises. Ils ont été fondés souvent par l'initiative de l'Etat lui-même qui voulait combler un vide dans le système financier, ou se croyait plus apte

(1) Données tirées du rapport du conseil d'administration de la « Mediobanca » sur le bilan au 30 juin 1956.

(2) Voir note 3, page 233 - Danesi comprend aussi dans la catégorie des « instituts de crédit parastatali », la Banque Nationale du Travail et l'IMI, car ils sont des personnes de droit public.

(3) CAMPOGRANDE V.: *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1931.

que des entreprises privées à accomplir les opérations de crédit réservées à ces instituts. Il s'agit donc plutôt de nationalisation d'un certain secteur économique, l'activité de ces organismes ayant fait disparaître toutes les activités privées dans ce domaine.

Le Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche

Le premier à signaler est le Consortium de crédit pour les travaux publics créé, en 1919, par le décret-loi du 2 septembre, en personne de droit public. Son capital fut souscrit par la «Cassa Depositi e Prestiti», organe de l'Etat, qui y participe actuellement pour 1.260 millions de lires sur un capital de 2.040 millions. La différence du capital est en possession de l'« Istituto Nazionale delle Assicurazioni », de l'« Istituto Nazionale Previdenza Sociale » et de l'« Istituto di Credito delle Casse di Risparmio Italiane ».

Dans l'administration du Consortium l'Etat intervient directement par des administrateurs nommés par lui et en désignant le président. En outre, il nomme les membres du collège des réviseurs.

Le Consortium est soumis à la surveillance du ministre du trésor.

Cet institut finance les travaux d'utilité publique exécutés au compte de l'Etat, des départements et des communes (1) en émettant des obligations garanties par l'Etat. Celles-ci, au 31 décembre 1956, se montaient à 311.543 millions de lires, plus une tranche de 34 millions de dollars environ sur le marché U.S.A.

A la date indiquée ci-dessus le Consortium avait financé des travaux pour 356.460 millions de lires. (2).

(1) Pour bien saisir l'activité de cet institut dans le cadre de l'économie italienne, il faut avoir présente à l'esprit la méthode pratiquée en Italie pour le paiement des travaux exécutés au compte de l'Etat. L'entrepreneur chargé d'exécuter ces travaux ne reçoit pas de paiements réguliers au fur et à mesure de leur progression. Toutefois, il voit inscrire à son compte des annuités dont l'attribution ne devient définitive que lorsque les travaux sont achevés. D'où la nécessité pour les entrepreneurs ne pouvant ou ne voulant pas financer ces travaux, de réescompter ces annuités.

(2) « 24 ORE »: *Panorama economico 1956*, Milano, 1957.

L'Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità

Une autre institution créée dans le même but est l'Institut de crédit pour les entreprises d'utilité publique, fondé en 1924 — par le décret-loi du 20 mai — en personne de droit public et dont le capital actuel de 5.250 millions de liras est en possession de la « Cassa Depositi e Prestiti » pour 2.271 millions et la différence en possession d'organismes de droit public.

Dans l'administration de cet institut l'Etat intervient par des administrateurs nommés par lui. Il exerce son contrôle par la nomination d'un des réviseurs et par la surveillance systématique des inspecteurs du trésor.

Cet institut finance les entreprises privées de nationalité italienne pour l'exécution de travaux déclarés d'utilité publique en émettant des obligations garanties par l'Etat. Au 31 décembre 1956, celles-ci représentaient 194.153 millions de liras dont une partie était constituée par deux tranches : l'une de 20.877.289 de francs suisses et l'autre de 62.409.074 de dollars USA (1).

* * *

D'autres organismes du même genre furent constitués de la même manière. Parmi eux, certains sont encore existants comme le « Consorzio Nazionale per il Credito Agrario di Miglioramento » constitué en 1927 pour financer l'amélioration de l'agriculture ; d'autres ont été liquidés ou absorbés, comme l'« Istituto per il Credito Navale ». Il avait été créé le 5 juillet 1928 pour faciliter le développement de la marine marchande italienne et il fut absorbé par l'IMI en 1940 (loi du 21-5-1940).

On pourrait citer encore le « Fondo per il finanziamento della industria meccanica (FIM) » créé par le décret du 8-9-1947 pour financer l'industrie mécanique et mis en liquidation par la loi du 17-10-1950.

Enfin, par la loi du 25-7-1952 a été créé l'« Istituto Centrale per il Credito a medio termine (Mediocredito) » pour favoriser la petite et la moyenne industrie. Il a été constitué en personne de droit public avec un patrimoine de 60 milliards, entièrement souscrit par l'Etat, qui fut porté à 100 milliards par la loi du

(1) « 24 ORE »: *Ouvrage cité*, Milano, 1957.

22-12-1953. Sa mission est d'aider les banques dans le financement de la petite et de la moyenne industrie et de favoriser l'exportation de certains produits nationaux, en réescomptant dans ce but les lettres de change relatives jusqu'à 4 ans d'échéance.

L'Etat, en outre, contrôle par le moyen de l'IRI, des organismes bancaires moins importants à savoir: le « Banco di Santo Spirito » spécialisé pour le crédit à court terme; et le « Crédit Foncier Sardes » spécialisé pour le crédit foncier.

Le ministère de l'industrie et du commerce a dressé le tableau qui suit des plus importants instituts financiers à participation de l'Etat (1), auxquels on a joint les instituts et les banques dont il a déjà été question, et l'IRI, objet du prochain paragraphe:

ORGANISMES DE DROIT PUBLIC

Dénomination	Capital ou fonds (millions de lire)	Loi ou décret de constitution
« Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) »	120.000	23-1-1933
« Istituto Centrale per il Credito a medio termine a favore piccola e media industria (Mediocredito) »	100.000	25-7-1952
« Istituto Mobiliare Italiano (IMI) »	5.511 (2)	13-11-1931
« Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità »	5.250	20-5-1924
« Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche »	2.040	2-9-1919
« Consorzio Nazionale di Credito Agrario di Miglioramento »	331,5	29-7-1927
« Cassa di Credito Imprese Artigianato »	500	15-12-1947
« Consorzio Sovvenzioni su Valori Industriali »	200	20-12-1914
« Ufficio Italiano dei Cambi »	100	17-5-1945
« Istituto di Credito per il lavoro italiano all'estero »	86	15-12-1923

(1) MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO: *Ouvrage cité*, Torino, 1955.

(2) Capital actuel (1957) L. 20.000.000.000.

BANQUES DE CRÉDIT DE DROIT PUBLIC (1)

Dénomination	Capital ou fonds (millions de lires)	Année de constitution
« Banca Nazionale del Lavoro e sezioni annesse »	6.686,8	1913

« BANQUES D'INTÉRÊT NATIONAL » (S. A.)

« Banca Commerciale Italia- na » (2)	2.450	1894
« Credito Italiano » (2)	1.750	1894
« Banco di Roma » (2)	1.000	1880

BANQUES DIVERSES (S. A.)

« Banco di Santo Spirito »	250	1605
« Credito Fondiario Sardo »	250	1900
« Ente Finanziamenti Indu- striali » (3)	2.000	1939

Mr. Louis Einaudi, le très distingué économiste italien, soulignait, déjà après la dernière guerre, dans un rapport de la Banque d'Italie, dont il était gouverneur, que le crédit en Italie était pour :

30%, géré directement par l'Etat,

49%, géré par des organismes de droit public ou contrôlés par l'Etat,

21%, géré par des organismes coopératifs ou privés, mais toujours soumis à la surveillance de l'organisme de contrôle confié à la Banque d'Italie (4).

Certainement, l'intervention de l'Etat dans le secteur du crédit est très fortement développée, car même où il n'a pas une participation directe ou indirecte au capital des entreprises ban-

(1) On n'a pas compris dans ce tableau les autres « instituts de crédit de droit public » (« Banco di Napoli », « Banco di Sicilia », « Istituto Bancario di San Paolo », « Monte de' Paschi di Siena »), car pour eux on ne peut parler d'une participation de l'Etat (voir page 232).

(2) Cf. banques contrôlées par les trois « banques d'intérêt national » y compris la « Mediobanca », (page 243, note 3).

(3) Participation de minorité.

(4) Rapport du gouverneur de la « Banca d'Italia » à la « séance des participants » du 18/4/1945.

caires, le gouvernement exerce son contrôle (et son influence) par l'entremise du « Comité interministériel du crédit et de l'épargne ».

Ce comité est formé par le ministre du trésor (qui le préside), le ministre de l'agriculture et forêts, le ministre des travaux publics, le ministre de l'industrie et du commerce et le ministre du commerce à l'étranger. Il exerce la haute surveillance sur toutes les entreprises de crédit sans exception, en matière d'épargne, d'activités financières et de commerce des devises. Il se sert en outre, pour mieux accomplir sa tâche, d'un organisme de contrôle : « l'Inspection de l'épargne » actuellement confiée à la Banque d'Italie (loi du 17-7-1947).

Les crises bancaires ont amené l'Etat à s'occuper sérieusement du secteur du crédit, et il faut reconnaître qu'il a fait un bon travail de réorganisation.

Les résultats sont tels que tant dans les études qui précédèrent la création du ministère des participations de l'Etat, que dans les débats aux Chambres et dans la presse italienne, on n'a relevé que très rarement des conseils de changer le système actuel et de rétrocéder les grandes banques de dépôts au capital privé.

§ 6 - L'ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE (IRI)

Aussi bien pour les industries que pour les banques, l'intervention de l'Etat fut, en grande partie, non le résultat d'une certaine ligne politique, mais la conséquence de l'évolution de la situation économique de la Péninsule.

La cause première du passage au secteur public d'un grand nombre d'entreprises qui s'y trouvent maintenant, fut la crise industrielle qui sévit dans le pays dès 1926. Elle survint à la suite de la réévaluation de la lire imposée par le gouvernement qui bloqua ainsi les industries et les affaires d'exportation. Cet état de choses fut encore aggravé par la grande crise mondiale qui éclata en 1929.

Pour remédier à cette crise, l'Etat, comme il a été dit plus haut (1), d'une part, intervint par la réorganisation du secteur du crédit en vue de libérer les banques de dépôts des immobilisations

(1) Voir page 241.

industrielles et, d'autre part, pourvut au sauvetage des industries saines. Faute d'intervention de l'Etat ces dernières auraient dû cesser leur activité, non sans de graves conséquences économiques et sociales pour le pays.

L'agent de ces opérations fut l'« Istituto per la Ricostruzione Industriale » ou « IRI », organisme complexe de droit public créé par le décret-loi du 23 janvier 1933 en deux sections juridiquement autonomes, avec bilan et patrimoine distincts, pour exercer l'une, le financement des industries, l'autre, la mobilisation industrielle.

La « Section des financements »

La « Section des financements » avait pour but d'accorder aux entreprises italiennes les crédits nécessaires pour faciliter leur organisation ou réorganisation technique, économique et financière. Elle avait un capital de 100.000.000 de lires souscrit par la « Cassa Depositi e Prestiti », l'« Istituto Nazionale Previdenza Sociale » et l'« Istituto Nazionale delle Assicurazioni », organismes dépendants de l'Etat.

Afin de financer les crédits qu'elle concédait et qui ne devaient pas dépasser la durée de 20 ans, la section avait la faculté d'émettre des obligations à 15 ou 20 ans, auxquelles l'Etat pouvait donner sa garantie.

Les organes de la section étaient : l'assemblée des participants, le président, le conseil d'administration, le collège des réviseurs. L'assemblée était constituée par les délégués des organismes souscripteurs du capital. Ses pouvoirs étaient ceux d'une assemblée générale d'actionnaires dans une société anonyme, sauf en ce qui concerne l'élection du conseil d'administration.

Ce dernier, composé de 6 membres, était nommé par décret pris par le ministre des finances, d'accord avec le ministre des corporations. Trois de ses membres étaient choisis sur des listes de trois noms proposées par chacun des participants au capital. Il était présidé par le président de l'IRI, qui était nommé par décret royal sur la proposition du premier ministre, après avis des ministres désignés ci-dessus. Ses pouvoirs étaient sensiblement les mêmes que ceux qu'il aurait eus dans une société anonyme.

Le collège des réviseurs était composé de 3 membres désignés, un par le ministre des corporations et deux par celui des finances.

Le statut de la « Section des Financements », approuvé par le décret ministériel du 30 janvier 1933, disposait que sur les bénéfices : 20% devaient être prélevés pour la formation du fonds de réserve, ensuite on devait payer un intérêt de 5% au maximum au capital versé, et une somme non spécifiée devait être destinée à la constitution d'un fonds de prévoyance et de primes au personnel. La moitié du profit restant devait être destinée au fonds de réserve spécial et l'autre moitié allait augmenter l'intérêt versé au capital. En cas de perte, le surplus des années suivantes devait être destiné à la couverture de celle-ci.

Trois ans plus tard, cette section devait être supprimée (loi du 12 mars 1936) dans le cadre de la réorganisation de l'IMI.

La « Section de la mobilisation »

La « Section de la mobilisation » industrielle avait pour tâche l'administration ou la liquidation des sociétés qui lui avaient été confiées par les banques et par l'« Istituto di liquidazione » supprimé par la loi créant l'IRI, auquel il transférait ses actifs et passifs. Elle devait s'efforcer de réduire, autant que possible, les conséquences de la crise sur l'économie italienne conservant en activité les entreprises saines et liquidant celles qui n'étaient pas viables. Pour ce faire, elle recevait une subvention annuelle de 85 millions de lires, accordée d'abord pour une période de vingt ans, mais qui fut ensuite prolongée.

Cette section était administrée par un conseil de 3 membres qui furent portés à cinq par le décret-loi du 10 mars 1934, nommés par les ministres des finances et des corporations. Le conseil avait les pouvoirs les plus larges (art. 41 du statut et décret ministériel du 30 janvier 1933) pour administrer la section. Président et réviseurs étaient les mêmes que ceux de la « Section des financements ».

La section devait envoyer chaque mois des rapports sur sa situation au ministre des finances, auquel elle communiquait aussi un bilan très détaillé à la fin de chaque exercice.

Les bénéfices et les pertes étaient en faveur de l'Etat ou à la charge de celui-ci.

A la suite des opérations de l'« Istituto di liquidazione » et de celles accomplies par l'IRI lui-même, ce dernier se trouva à la tête des trois plus grandes banques de dépôts italiennes (1) et d'un certain nombre de banques de moindre importance, (dont il ne conserva qu'une partie, les autres étant soit liquidées, soit absorbées par quelques-uns des établissements plus importants), ainsi que des sociétés financières ou industrielles qu'elles contrôlaient.

L'importance de ces participations peut être aisément évaluée si l'on pense que pour les trois grandes banques le total des participations industrielles était égal à environ 85% des dépôts (2).

Le 26 mai 1934, en parlant à la Chambre des faisceaux et des corporations, Mussolini proclamait : « I tre quarti dell'economia italiana industriale ed agricola sono sulle braccia dello Stato » (3).

Dans cette proportion — qui, fût-elle exagérée, reste quand même exceptionnelle — l'IRI avait un grand poids : mécanique, sidérurgie, mines, électricité, transports sous toutes leurs formes, téléphone, radio, banque, agriculture, constructions et travaux publics, hôtellerie, publicité, éditions, industries alimentaires, presque toutes les branches de l'économie étaient représentées parmi les sociétés contrôlées par l'IRI.

Pour permettre à l'institut de faire face à ses engagements financiers, le décret-loi du 19 octobre 1933 autorisa la « Section des financements » à émettre des obligations spéciales. Celles-ci devaient correspondre à des paquets d'actions possédés par la « Section de la mobilisation » qui devaient être constitués en gestion spéciale en faveur des souscripteurs auxquels on attribuait le droit de convertir leurs obligations en actions susdites.

Pour mieux coordonner l'activité des entreprises dans lesquelles il était intéressé comme pour profiter plus aisément de l'autorisation susdite, l'IRI fonda plusieurs sociétés anonymes financières (holding) pour des secteurs déterminés, confiant à leur contrôle les participations dans les entreprises de leur secteur.

(1) « Banca Commerciale Italiana », « Credito Italiano », « Banco di Roma ».

(2) Cf. PASQUALE SARACENO : *ouvrage cité*.

(3) ERNESTO ROSSI : *I padroni del vapore* - Bari, 1955.

De fait, ces holdings interviennent non seulement dans la partie financière, mais aussi dans la coordination des programmes techniques, administratifs et commerciaux des entreprises de leur secteur, dans le développement des installations et de la production et même dans les questions syndicales.

Ces sociétés financières sont appelées « Capogruppo » car la politique commerciale etc. de chaque entreprise est dirigée par le holding du secteur.

Ainsi furent créées :

la « Società Torinese Esercizi Telefonici » - STET	en 1933
la « Società Finanziaria Marittima » - Finmare	en 1936
la « Società Finanziaria Siderurgica » - Finsider	en 1937
la « Società Finanziaria Meccanica » - Finmeccanica	en 1947
la « Società Finanziaria Elettrica » - Finelettrica	en 1952

L'émission des obligations ci-dessus mentionnées se fait selon un règlement resté uniforme jusqu'à ce jour.

L'IRI émet des obligations d'une série dite spéciale portant le nom de la société financière au bénéfice de laquelle elles sont émises.

Des actions de la société en question, pour une valeur égale au montant des obligations émises, sont constituées en gestion spéciale.

Les obligations sont garanties par l'Etat et il en va de même de l'intérêt fixe minimum qu'elles produisent.

Si le dividende payé aux actions en gestion spéciale est supérieur à cet intérêt, un certain pourcentage de la différence est versé aux obligataires comme supplément d'intérêt. A tout moment, le possesseur de ces obligations peut demander qu'elles soient échangées contre des actions de gestion spéciale ayant une valeur nominale égale. Il va sans dire que la garantie de l'Etat cesse au moment de l'échange.*

* * *

Le 12 mars 1936, un décret-loi apportait de sensibles modifications à l'institut.

La « Section des financements » était supprimée et ses actifs et passifs étaient transférés à la « Section de la mobilisation », qui s'engageait à rembourser aux organismes souscripteurs le capital réparti en vingt annuités, en payant un intérêt de 4% sur les annuités à rembourser.

Avant sa suppression, la « Section des financements » avait accordé 1200 millions de liras de crédit à des entreprises privées.

Organisation définitive de l'IRI

Le 24 juin 1937, un autre décret-loi modifiait l'organisation de l'IRI en le transformant en un organe permanent de droit public avec un « fonds de dotation » ou patrimoine d'un milliard. Jusqu'alors il n'avait été qu'un organisme provisoire créé pour permettre aux banques de retrouver leur liquidité en les soulageant de leurs participations et pour sauver les industries viables qu'ensuite il aurait dû graduellement rétrocéder au secteur privé.

En 1937, au contraire, on lui donna la tâche de gérer les entreprises en sa possession et le droit d'acheter de nouveaux paquets d'actions, soit dans des entreprises travaillant pour la défense du pays, soit pour la réalisation de l'autarcie économique, soit encore pour la mise en valeur de l'Ethiopie. Il pouvait en outre s'intéresser à d'autres entreprises, si cela lui permettait de mieux gérer celles qu'il contrôlait déjà. Toutefois, pour l'achat ou la vente d'actions, l'institut devait demander l'approbation du premier ministre, à qui la proposition devait être présentée par le ministre des finances, si cela lui procurait ou lui faisait perdre le contrôle de la société.

Le conseil d'administration fut porté à 7 membres, choisis en raison de leurs fonctions directrices dans certains ministères. En outre il comprenait le président, qui continuait à être élu selon l'ancien règlement tandis que le vice-président était désigné par le premier ministre sur proposition des ministres des finances et des corporations. Au sein du conseil était constitué un comité exécutif formé du président, du vice-président, des directeurs généraux du domaine public et du domaine mobilier au ministère des finances, et du directeur général de l'industrie au ministère de l'industrie et du commerce.

Le conseil continuait à jouir de très larges pouvoirs, tandis que le comité exécutif prenait les décisions d'ordre administratif. A leur côté se trouvait un comité consultatif de techniciens nommé par le comité exécutif.

Les bénéfices étaient destinés : 25% au fonds de réserve, 10% à la préparation des cadres de l'industrie et 65% à l'Etat.

La plus-value due aux mouvements de valeur des actions devait être destinée à la constitution d'un fonds de réserve pour faire face aux oscillations de prix des actions. Ainsi commençait la deuxième partie de la vie de l'institut.

Pendant cette période qui va jusqu'à la fin de la guerre, de nombreuses ventes de paquets d'actions furent effectuées par l'institut ; de cette façon, il couvrit une partie de ses besoins financiers. Il faut toutefois remarquer que de nombreuses autres opérations d'investissements furent assurées directement par les entreprises intéressées du groupe ; c'est ainsi que l'IRI connut en réalité une période d'expansion qui, selon le décret-loi du 24 juin 1937, devait s'effectuer conformément aux directives des différentes corporations, donc des ministères économiques.

Le 8 août 1944, l'institut fut soumis à la gestion d'un commissaire extraordinaire réunissant les pouvoirs propres aux différents organes de l'institut. Cette gestion devait se prolonger jusqu'au 28 février 1948, sauf pour une brève interruption de mars 1946 à juillet 1947, pendant laquelle l'IRI fut régi par les organes normaux, selon un statut pratiquement identique à l'ancien déjà étudié.

Le 12 février 1948, un décret législatif approuvait les nouveaux statuts.

D'après ceux-ci, les buts de l'IRI ont été limités « à la gestion des participations et du patrimoine lui appartenant » conformément aux directives données par le Conseil des ministres. Ses organes sont :

a) Le président et le vice-président, nommés par décret du chef de l'Etat sur proposition du président du Conseil des ministres, ce Conseil entendu.

b) Le conseil d'administration qui comprend le président,

le vice-président, 8 hauts fonctionnaires (1), et 3 experts en matière financière et industrielle, nommés pour trois ans par le président du Conseil des ministres. Il a les plus grands pouvoirs pour diriger l'institut.

c) Le comité de présidence, composé du président, du vice-président et des trois experts.

d) Le directeur général, nommé par décret du président du Conseil des ministres, sur proposition du président de l'IRI, entendu le conseil d'administration.

e) Le collège des réviseurs de 5 membres. Il est présidé par un magistrat de la Cour des comptes et composé d'un avocat de l'Etat, d'un représentant du ministère des finances, d'un représentant du ministère du trésor et d'un représentant de la « Ragioneria generale dello Stato ». Ses membres restent en charge trois ans.

Leur rapport doit accompagner celui du conseil d'administration et le bilan quand celui-ci est soumis pour approbation au ministre du trésor. Ce bilan est ensuite communiqué aux Chambres en annexe au bilan de clôture de l'Etat.

Les bénéfices conservent leur ancienne destination, toutefois le pourcentage destiné au fonds de réserve a été porté à 20% et celui destiné à la préparation des futurs cadres à 15%.

En cas de pertes, les bénéfices des années suivantes doivent être destinés en premier lieu à couvrir celles-ci.

Pendant, les bénéfices réalisés chaque année par la vente d'actions, ou le recouvrement de crédits pour une valeur supérieure à celle pour laquelle ils figuraient au bilan, doivent être utilisés à la constitution d'une réserve spéciale destinée à compenser des pertes que l'on pourrait supporter pour des raisons opposées, au cours des exercices ultérieurs.

(1) le « ragioneria generale dello Stato »

le directeur général du trésor

» » » du domaine

» » » de l'industrie

» » » de la marine marchande

» » » de l'emploi du ministère du travail

» » » du ministère de la défense

un représentant du ministère des postes et télécommunications.

La situation de l'IRI dans l'après-guerre

L'importance de la place occupée par l'IRI dans l'économie italienne de l'après-guerre est clairement révélée par les pourcentages suivants qui se réfèrent à 1956 (1) :

Téléphones installés	— 60% du total italien
Flotte	— 14% » » »
Production d'énergie électrique	— 27% » » »
Production d'acier	— 50% » » »
Production de fonte	— 80% » » »
Production des chantiers navals	— 70% » » » environ
Production de l'industrie mécanique	— 12% » » » »

L'IRI a aussi le monopole de la T.S.F. et de la T.V., car il contrôle la RAI qui est le seul organisme en Italie autorisé à exploiter le secteur de la radiodiffusion.

Enfin l'IRI a le contrôle des trois plus grandes banques de dépôts et d'autres de moindre importance déjà mentionnées, ainsi que de sociétés financières.

Voici la liste des principales entreprises auxquelles l'IRI participait à la fin de 1956 et le schéma relatif tiré des statistiques publiées par les soins du ministère de l'industrie et du commerce (2) et de l'IRI lui-même :

Secteur téléphonique

STET (holding)
 Stipel
 Telve
 Timo
 Siemens
 Setemer (3)

Secteur navigation

FINMARE (holding)
 Italia
 Lloyd Triestino
 Tirrenia
 Adriatica
 Soc. Marittima Nazionale

-
- (1) Données tirées du rapport du conseil d'administration annexé au bilan de l'IRI au 31 décembre 1956. Ces pourcentages ont de sensibles variations chaque année.
- (2) « MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO »: *l'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, Torino, 1956, et Rapport du conseil d'administration annexé au bilan de l'IRI au 31 décembre 1956.
- (3) Participation minoritaire.

Secteur électrique (1)

FINELETTRICA (holding)
S.I.P. (Società Idroelettrica Piemonte)
Terni (Soc. per l'Industria e l'elettricità) - branche électricité
S.M.E. (Società Meridionale elettricità)
S.T.E. (Società Trentina di elettricità)
Società Idroelettrica Sarca Molveno
S.E.S. (Soc. elettrica Sarda) (2)
S.E.S.O. (Società Generale Elettrica della Sicilia) (2).

Secteur sidérurgique

FINSIDER (holding)
ILVA (Altiforni e Acciaierie d'Italia)
Terni (Soc. per l'Industria e l'elettricità) - branche industrielle
Dalmine
S.I.A.C. (Società Italiana Acciaierie di Cornigliano)
Siderurgica Commerciale Italiana
Mineraria Siderurgica « Ferromin »
Cornigliano

Secteur mécanique

FINMECCANICA (holding)
AERFER (Officine di Pomigliano per costruzioni aeronautiche e ferrov.)
Aghi Zebra San Giorgio
Alfa Romeo
Ansaldo
Ansaldo - Fossati, Stabilimento Meccanico Metallurgico Genovese
Ansaldo - San Giorgio, Stabilimenti Elettromeccanici Riuniti
Arsenale Triestino
« AVIS », Industrie Stabiensi Meccaniche Navali
Cantieri Riuniti dell'Adriatico
DELTA, Società Metallurgica Ligure
Elettrodomestici San Giorgio
Esercizio « Bacini Napoletani »
Fabbrica Macchine Industriali Napoletana
Filotecnica Salmoiraghi
Fonderie ed Officine San Giorgio-Prà
Industrie Meccaniche e Aeronautiche Meridionali
Industria Meccanica Napoletana
Marconi Italiana (2)

(1) Pour avoir une idée plus exacte de l'importance du secteur électrique, il faut noter que plusieurs sociétés cataloguées ci-dessus, contrôlent d'autres sociétés dont elles possèdent la majorité des actions. Par exemple : la S.I.P. (Società Idroelettrica Piemonte) contrôlée par la FINELETTRICA, contrôle à son tour la Soc. PCE (Piemonte Centrale di Elettricità), la Vizzola (Soc. Lombarda per la distribuzione di energia elettrica), la SPES, etc.; la S. M. E. (Società Meridionale di Elettricità) contrôle la Soc. Idroelettrica dell'Ossola, l'UNES (Unione Esercizi Elettrici), il Consorzio Idroelettrico del Sangro, etc.

(2) Participation minoritaire.

Metalmeccanica Meridionale

« Microlambda », Società per studi e Applicazioni Elettroniche

Motomeccanica

Navalmeccanica - Stabilimenti Navali e Meccanici Napoletani

Nuova San Giorgio

Officine Allestimento e Riparazioni Navi. « OARN »

Officine Meccaniche Ferroviarie Pistoiesi

OTO - Melara

SAFOG. Fonderie e Officine di Gorizia

Stabilimenti di S. Eustacchio

SPICA

Stabilimenti Meccanici di Pozzuoli

Termomeccanica Italiana

Secteur radiophonique

RAI (Radiotelevisione Italiana)

Società Italiana Pubblicità Radiofonica (SIPRA)

Società Edizioni Radio Italiana

Secteur chimique et minier

« CELDIT » Cellulosa d'Italia

CEMENTIR - Cementerie del Tirreno

Monte Amiata

Montecatini (1)

Società Italiana Potassa

Società Egiziana per l'estrazione e il commercio dei fosfati

SAIVO, Italiana Vetro Ottica

Secteurs divers

Aerolinee Italiane Internazionali « ALITALIA »

Linee Aeree Italiane « LAI »

Compagnie Internationale des Wagons-Lits et des G.E.E. (1)

Ferrovie Secondarie della Sicilia (transports automobiles)

Strade Ferrate Secondarie Meridionali

Italstrade (route)

Maccarese (agriculture)

Società Grandi Alberghi Siciliani

Port de Tanger (1)

S.A.C.A.M. Centrali Agricole Meridionali. (1)

Manifatture Cotoniere Meridionali (1)

Autostrade Meridionali

Concessioni e costruzioni autostrade

LUCENTE

Mercantile Internazionale
INTERSOMER

S.A.C.O.S. Centrali Ortofrutticole Siciliane (1)

« MERISINTER » Meridionale
Prodotti Sinterizzati (1)

O.M.S.S.A. Officine Meccaniche Siciliane (1)

C.A.M.I.M. Centro addestramento maestranze Industriali Meridionali

S.I.P.A.I. - Società Italiana Progettazioni Assistenze Industriali

(1) Participation minoritaire.

Secteur bancaire et financier

Banca Commerciale Italiana	Società di Partecipazioni Azio-
Credito Italiano	narie « S.P.A. »
Banco di Roma	Sviluppo Tecnico Industriale
Banco di Santo Spirito	« STISA »
Credito Fondiario Sardo	Société Financière Italo-Suisse
Società di Gestioni Azionarie	(1)
« SAGEA »	Mediobanca (2)

* * *

Bien que l'IRI soit lui-même un institut financier de droit public, il faut remarquer que toutes les sociétés qui dépendent de lui sont des sociétés anonymes soumises en tout aux lois de droit privé habituelles pour ce type de société.

Dans l'organisation de ces entreprises, l'Etat voulut rester fidèle au modèle qui donne de bons résultats quand il est bien appliqué dans le secteur privé.

L'IRI, lui-même, chercha à favoriser cette intention en laissant une assez grande autonomie aux entreprises contrôlées. A certains moments après la guerre, on put même relever dans la politique suivie par les diverses sociétés, un manque de solidarité et d'esprit de groupe.

Dans cet institut on trouve un des meilleurs exemples du capitalisme d'Etat; né pour des causes de force majeure, comme remède appliqué à des entreprises malades qu'on voulait conserver en vie dans un but politique ou social, il chercha à se différencier le moins possible du capitalisme privé.

On remarque aussi que si l'Etat ne chercha pas à faire passer ces entreprises au secteur public, une fois qu'elles s'y trouvèrent, il fut heureux de les y garder, soit pour disposer des leviers de commande de l'économie, comme dans les grandes banques de dépôts, soit pour des raisons d'ordre politique, comme dans les industries liées aux armements.

En ce qui concerne les chantiers navals, il chercha même à élargir les participations qu'il y avait acquises et, en fait, tous les chantiers les plus importants sont maintenant contrôlés par l'IRI.

(1) Participation minoritaire.

(2) Contrôlée par les trois « banques d'intérêt national ».

SECTEUR DES TRANSPORTS
TERRESTRES ET AÉRIENS

SECTEURS DIVERS

SECTEUR RADIOPHONIQUE

Strade Ferrate Second. Merid.
Ferrovie Secondarie Sicilia
Wagons Lits (2)
Aerolinee Ital. Int. ALITALIA
Linee Aeree Italiane LAI

Maccarese
Grandi Alberghi Siciliani
Autostrade Meridionali
Italstrade
Concessioni e Costruzioni Auto-
strade
Port de Tanger (2)
S.A.C.A.M. Centrali Agricole
Meridionali (2)
S.A.C.O.S. Centrali Ortofrutticole
Siciliane (2)
MERISINTER-Meridionale Pro-
dotti Sinterizzati (2)
Manifatture Cotoniere Merid. (2)
Mercantile Internazionale INTER-
SOMER
O.M.S.S.A. Off. Mecc. Siciliane (2)
C.A.M.I.M. Centro Addestramento
Maestranze Ind. Meridionale
LUCENTE
S.I.P.A.I. - Soc. Italiana Proget-
tazioni Assistenze Industriali
et autres sociétés de
moindre importance.

R. A. I.
Ital. Pubblicità Radiofonica
(SIPRA)
Società Edizioni Radio

- (1) Contrôlée par la Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano et Ban-
co di Roma.
(2) Participation minoritaire.

Secteur bancaire et financier

Banca Commerciale Italiana	Società di Partecipazioni Azio-
Credito Italiano	narie « S.P.A. »
Banco di Roma	Sviluppo Tecnico Industriale
Banco di Santo Spirito	« STISA »
Credito Fondiario Sardo	Société Financière Italo-Suisse
Società di Gestioni Azionarie	(1)
« SAGEA »	Mediobanca (2)

* * *

Bien que l'IRI soit lui-même un institut financier de droit public, il faut remarquer que toutes les sociétés qui dépendent de lui sont des sociétés anonymes soumises en tout aux lois de droit privé habituelles pour ce type de société.

Dans l'organisation de ces entreprises, l'Etat voulut rester fidèle au modèle qui donne de bons résultats quand il est bien appliqué dans le secteur privé.

L'IRI, lui-même, chercha à favoriser cette intention en laissant une assez grande autonomie aux entreprises contrôlées. A certains moments après la guerre, on put même relever dans la politique suivie par les diverses sociétés, un manque de solidarité et d'esprit de groupe.

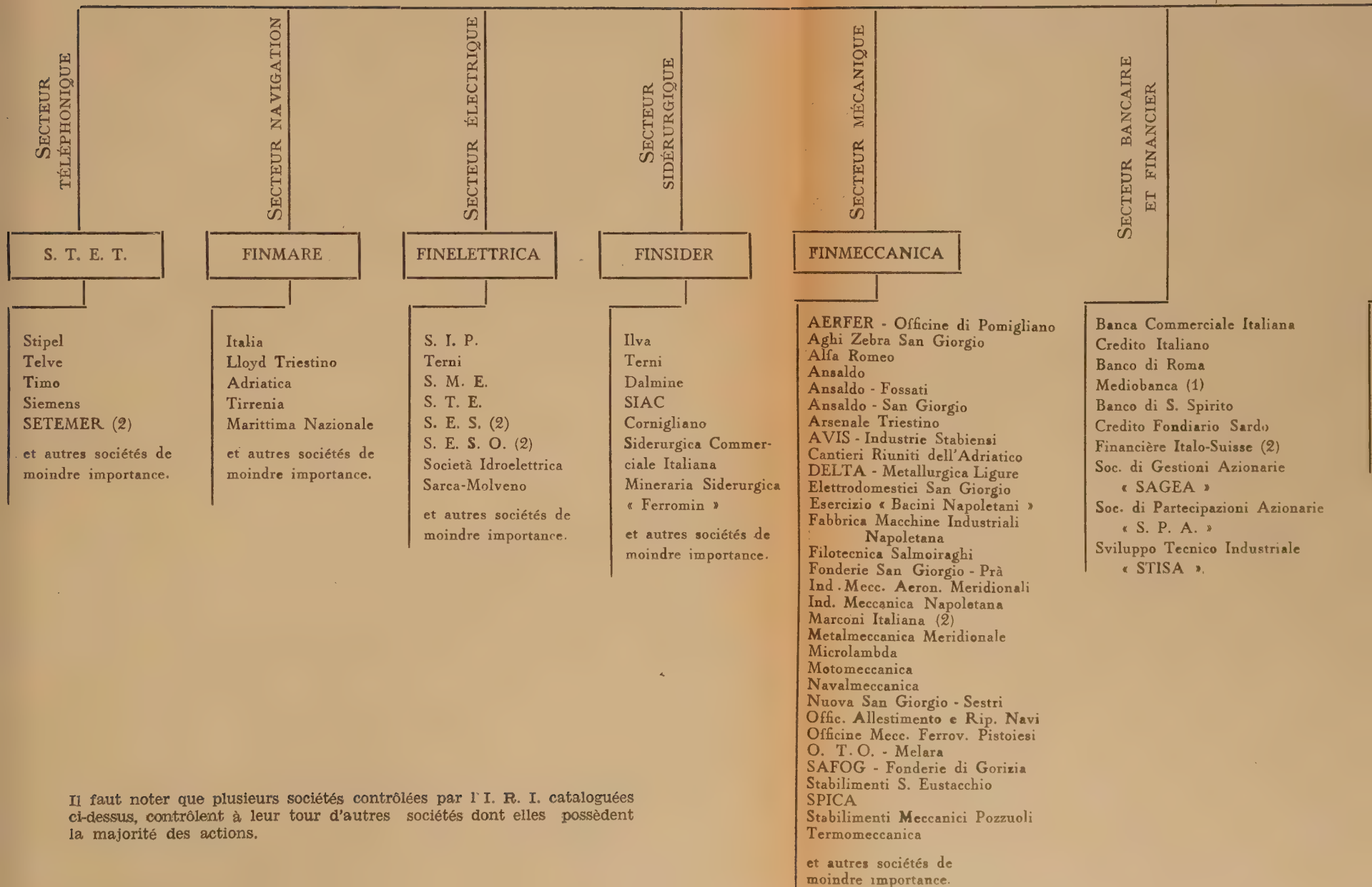
Dans cet institut on trouve un des meilleurs exemples du capitalisme d'Etat ; né pour des causes de force majeure, comme remède appliqué à des entreprises malades qu'on voulait conserver en vie dans un but politique ou social, il chercha à se différencier le moins possible du capitalisme privé.

On remarque aussi que si l'Etat ne chercha pas à faire passer ces entreprises au secteur public, une fois qu'elles s'y trouvèrent, il fut heureux de les y garder, soit pour disposer des leviers de commande de l'économie, comme dans les grandes banques de dépôts, soit pour des raisons d'ordre politique, comme dans les industries liées aux armements.

En ce qui concerne les chantiers navals, il chercha même à élargir les participations qu'il y avait acquises et, en fait, tous les chantiers les plus importants sont maintenant contrôlés par l'IRI.

(1) Participation minoritaire.

(2) Contrôlée par les trois « banques d'intérêt national ».



Il faut noter que plusieurs sociétés contrôlées par l'I. R. I. cataloguées ci-dessus, contrôlent à leur tour d'autres sociétés dont elles possèdent la majorité des actions.

SECTEURS DIVERS

SECTEUR RADIOPHONIQUE

Merid. lia TALIA AI	Maccarese Grandi Alberghi Siciliani Autostrade Meridionali Italstrade Concessioni e Costruzioni Auto- strade Port de Tanger (2) S.A.C.A.M. Centrali Agricole Meridionali (2) S.A.C.O.S. Centrali Ortofrutticole Siciliane (2) MERISINTER-Meridionale Pro- dotti Sinterizzati (2) Manifatture Cotoniere Merid. (2) Mercantile Internazionale INTER- SOMER O.M.S.S.A. Off. Mecc. Siciliane (2) C.A.M.I.M. Centro Addestramento Maestranze Ind. Meridionale LUCENTE S.I.P.A.I. - Soc. Italiana Proget- tazioni Assistenze Industriali et autres sociétés de moindre importance.	R. A. I. Ital. Pubblicità Radiofonica (SIPRA) Società Edizioni Radio
------------------------------	---	---

Il y a, à l'heure actuelle, une tendance très prononcée vers la réforme de l'IRI. Elle a fait l'objet de débats aux Chambres et dans la presse, comme aussi d'une étude approfondie de la part d'une commission pour la réforme du statut de l'IRI nommée par le décret du 24 septembre 1953 et formée d'économistes, d'industriels et de hauts fonctionnaires. On a publié aussi un « livre blanc » (1) sur la même question.

Les conclusions très intéressantes et variées d'hommes d'Etat, d'économistes et de parlementaires (entre autres, celle d'unifier sous la direction de l'IRI toutes les autres participations de l'Etat) sont bien révélatrices des deux tendances opposées qui se sont affrontées :

l'une, qu'on a définie comme la tendance des économistes, déclare la nécessité de garder la forme des entreprises privées et de les gérer en vue de la réalisation d'un profit, celui-ci étant le seul indice impartial de la viabilité d'une entreprise ;

l'autre, définie comme tendance sociale, propose un contrôle plus strict du Parlement et l'adoption pour ces entreprises d'une forme plus proche de celle des organismes publics ; dès lors, elles doivent être gérées non en vue de la réalisation d'un profit, mais dans la recherche de certains buts sociaux, car l'Etat n'est pas un capitaliste quelconque, mais un organisme destiné à répandre la paix sociale et le bien-être dans la nation.

Entre ces deux tendances, la commission susdite dans le rapport de la majorité (2), propose une solution nettement plus sociale en ce qui concerne les buts de l'IRI qui doivent être d'intérêt public, mais tempérée en ce qui concerne la forme et l'autonomie des entreprises qui doivent continuer, comme des organismes économiques de droit privé (société anonyme), la recherche d'un profit dans leur gestion.

Pour mieux atteindre ce but économique :

a) on limite l'intervention de l'IRI, dans la gestion des entreprises contrôlées, à certains cas dictés par des raisons de

(1) C'est l'ouvrage en trois volumes du « *Ministero dell'Industria e del Commercio* » - l'IRI - déjà cité, Torino, vol. I-II, 1955 ; vol. III, 1956.

(2) MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO : ouvrage cité, vol. II, Torino 1955.

coordination ou d'expansion des entreprises du groupe, ou d'intérêt public (1);

b) on limite l'action des sociétés financières (holding) de secteur à des tâches exclusivement financières (2);

c) on prévoit même la suppression des entreprises qui n'obtiennent pas l'équilibre du bilan dans une période de 5 ans (3).

On note encore dans le rapport de la commission pour la réforme du statut de l'IRI le souci d'augmenter le contrôle de l'Etat sur l'administration des entreprises dépendant de l'IRI (4) et de coordonner l'activité de celles-ci dans un plan plus vaste qui concerne toutes les entreprises à participation de l'Etat pour d'évidentes raisons d'unité de directives. Ceci a abouti très récemment à la création d'un ministère des participations de l'Etat.

(1) Projet de statut de l'IRI - art. 6.

« Nella gestione delle partecipazioni azionarie in suo possesso, l'Istituto (IRI) limiterà l'autonomia delle imprese controllate soltanto con specifici provvedimenti determinati da ragioni di pubblico interesse o dalla necessità del coordinamento e della propulsione delle attività delle aziende del gruppo (IRI) ».

(2) Projet de statut de l'IRI - art. 7.

« Le società finanziarie nelle quali l'Istituto (IRI) partecipa debbono svolgere compiti di amministrazione finanziaria delle proprie partecipazioni nelle Società controllate, con esclusione di attività rivolte direttamente alla gestione economica di esse ».

(3) Projet de statut de l'IRI - art. 8

« La gestione delle imprese controllate dall'Istituto dovrà essere condotta in modo da assicurare, quanto meno, l'equilibrio tra entrate e spese. Qualora sulla base della media dei risultati annuali del conto economico avutisi per un periodo di cinque anni, questo equilibrio non sia raggiunto, l'Istituto, al termine del quinquennio, deve sottoporre al Comitato dei Ministri la situazione dell'azienda perchè possa prendere la... decisione circa la cessione o la liquidazione della azienda ».

(4) Projet de statut de l'IRI - art. 27

« Il Ministro del Tesoro è autorizzato a nominare un sindaco effettivo ed un supplente nelle Società di cui l'Istituto abbia il controllo. Essi si aggiungono al Collegio Sindacale nominato dall'Assemblea dei Soci di ciascuna Società, senza che per questo sia necessario apportare variazioni all'atto costitutivo ed allo Statuto sociale, con facoltà di esercitare tutte le attribuzioni dei sindaci ».

§ 7 - LES ENTREPRISES AUTONOMES DE L'ÉTAT

Il y a lieu maintenant d'examiner la catégorie des entreprises autonomes de l'Etat. Elle comprend des organismes économiques qui n'ont pas une personnalité juridique propre, mais qui, tout en dépendant de l'administration de l'Etat, ont une gestion distincte de celle de l'Etat avec leur budget et leur bilan de clôture annexés au bilan de celui-ci.

La loi du 19-1-1939 et le décret du 8-4-1939 règlent d'une façon uniforme les rapports de l'Etat avec ces entreprises.

L'article 2 du décret susdit dispose que le budget et le bilan de clôture de chaque année doivent être soumis par les ministres dont dépendent ces organismes (1) à l'approbation des Chambres par l'intermédiaire du ministre des finances, après vérification et rapport de la « Corte dei Conti ».

L'article 3 du même décret dispose que si un représentant de la « Corte dei Conti » et un autre du ministère des finances ne font point partie des organismes de contrôle de ces entreprises, le ministre des finances et le président de la « Corte dei Conti » doivent déléguer chacun un fonctionnaire pour le contrôle des bilans.

Habituellement, dans la catégorie des entreprises autonomes de l'Etat sont comprises :

- des entreprises qui gèrent sous forme de monopole l'exploitation de certaines productions de biens de large consommation, de sorte que les prix fixés constituent aussi une forme de taxation fiscale, comme l'« Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato » ;
- des entreprises qui veulent atteindre les mêmes buts que l'Etat se propose dans sa tâche de tuteur des intérêts de la collectivité, comme l'« Azienda di Stato per le Foreste Demaniali » ;

(1) L'administration autonome des monopoles de l'Etat dépend du ministre des finances; celle des chemins de fer de l'Etat du ministre des transports; celle des postes et télécommunications du ministre homonyme; celle des forêts domaniales du ministre de l'agriculture et forêts; l'entreprise nationale autonome de la route dépend du ministre des travaux publics.

— des entreprises qui se chargent de la gestion des services publics, telles que l'« Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato » et l'« Azienda Autonoma delle Poste e Telegrafi ».

De toutes les entreprises autonomes susdites, celle des chemins de fer de l'Etat est, sans aucun doute, la plus importante, car elle gère les trois quarts des chemins de fer italiens, avec un développement d'environ 17.000 Km. de voies.

§ 8 - LES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

C'est le Royaume-Uni qui créa le premier chemin de fer, et sur le parcours Stockton-Darlington le premier train roula le 27 septembre 1825.

Suivirent la France en 1828, l'USA en 1831, la Belgique et l'Allemagne en 1835, l'Autriche et la Russie en 1838, la Hollande en 1839, et après celle-ci, l'Italie dans la même année.

La Péninsule, qui était alors divisée en plusieurs petits états, inaugura le 3 octobre 1839 son premier chemin de fer dans le Royaume de Naples et Sicile sur un parcours de 7 kilomètres entre Naples et Portici.

L'année suivante, une deuxième ligne de 13 Km. était mise en exploitation dans le Royaume du Lombardo-Veneto; en 1844 ce fut le Grand-Duché de Toscane qui inaugura un chemin de fer entre Pise et Livourne; puis le Royaume de Sardaigne en 1848, et enfin, en 1856, les Etats de l'Eglise.

A cause de ces divisions politiques, depuis leur début les chemins de fer en Italie se trouvèrent soumis aux législations et réglementations les plus disparates. En 1860, après la formation du Royaume d'Italie, les raisons politiques et de défense qui avaient poussé chaque gouvernement à la construction de réseaux locaux, furent remplacées par l'intérêt de développer, le plus rapidement possible, un réseau fondé sur des bases économiques nationales. Pour mieux atteindre ce but, le gouvernement se substitua aux concessionnaires dans la construction de nouvelles lignes, mais bientôt les finances de l'Etat se trouvèrent en difficultés et le gouvernement retourna au régime des concessions

qu'il tâcha de réglementer d'une façon uniforme par deux lois publiées en 1865 :

— La loi du 20 mars 1865 concernant l'unification des dispositions pour la construction et l'exploitation des chemins de fer, pour leur concession à l'industrie privée et pour leur police.

— La loi du 14 mai 1865 « pour la réorganisation et le développement des chemins de fer du royaume et la cession des réseaux gouvernementaux ». Cette loi décidait la concentration dans la « Società delle Strade Ferrate Romane » des chemins de fer toscans et romains, la cession des réseaux de l'Etat à la « Società Ferroviaria dell'Alta Italia » et la modification de la concession à la « Società Italiana delle Ferrovie Meridionali ».

Les années suivantes virent la liaison entre le Nord et le Sud de la Péninsule par la ligne qui reliait Suse à Brindisi : 1150 Km. de longueur, et aussi le percement du Mont Cenis (1871).

Malgré ces progrès de l'industrie privée des chemins de fer, le nombre des partisans de la nationalisation augmentait. Aussi créa-t-on en 1878 une « commission » pour juger quel régime — public ou privé — était préférable, ce qui aboutit, en 1885, à la concession à trois importantes sociétés de l'exploitation de toutes les grandes lignes et de la plupart des lignes secondaires (1).

On groupa les chemins de fer en trois réseaux :

- le réseau méditerranéen, comprenant la partie occidentale de la Péninsule, qui fut confié à l'exploitation de la Société italienne pour les chemins de fer de la Méditerranée,
- le réseau adriatique, comprenant la partie orientale du pays, qui fut confié à l'exploitation de la Société italienne pour les chemins de fer méridionaux,
- le réseau sicilien, comprenant les chemins de fer de cette île, qui fut confié à la Société italienne pour les chemins de fer de Sicile.

Le gouvernement s'était réservé la surveillance des sociétés concessionnaires qu'il confia à l'« inspection générale des chemins de fer ».

(1) Loi du 27 avril 1885 approuvant les contrats passés le 31 octobre 1884 entre l'Etat et les sociétés suivantes :

« Società Italiana per le Strade Ferrate del Mediterraneo »
« Società Italiana per le Strade Ferrate Meridionali »
« Società Italiana per le Strade Ferrate della Sicilia ».

Ces trois sociétés auraient dû exploiter leur réseau respectif du 1^{er} janvier 1885 jusqu'au 31 décembre 1944.

Toutefois, la période susdite était divisée en trois périodes de vingt ans, et chacun des contractants avait le droit de résilier le contrat à la fin de chacune de ces périodes, à condition de le dénoncer au moins deux ans avant l'échéance.

Pendant les premières années les choses ne marchèrent pas trop mal.

En effet, de nouvelles lignes furent construites, un deuxième tunnel, celui de Giovi, fut percé pour mieux relier Gênes à Turin et à Milan, ce qui doubla le trafic du port de Gênes; la Péninsule était désormais unie à la Sicile par des « ferry-boats » et enfin la ligne de la Valtelline fut électrifiée.

Toutefois, ni les sociétés concessionnaires ni le gouvernement n'étaient satisfaits du régime des contrats de concession stipulés; aussi, ces contrats furent-ils dénoncés en 1903 et résiliés à la fin des vingt premières années de concession, c'est-à-dire en 1905.

Les causes de cette rupture furent diverses, mais celles de caractère économique semblent les plus importantes.

En effet, dans les conventions passées avec les sociétés, on avait distingué les frais de capitaux (concernant la construction des lignes et l'achat du matériel des chemins de fer) des frais d'exercice proprement dits. Les sociétés étaient chargées seulement de ces derniers. Les frais de capitaux avaient été confiés à des « Caisses patrimoniales », financées grâce à l'augmentation des revenus des chemins de fer au-delà de ce qu'ils avaient produit pendant les deux années ayant précédé immédiatement la concession, années qui furent prises comme base.

Malheureusement, la rupture du traité de commerce avec la France, la guerre d'Afrique et la crise du bâtiment qui eurent lieu entre le début du service concessionné et 1900 portèrent de graves coups à la situation économique italienne si florissante avant cette période.

Ainsi, à la place de l'augmentation escomptée des revenus, les chemins de fer durent faire face à leur diminution.

En conséquence, les « Caisses patrimoniales » ne reçurent pas de versements et se trouvèrent dans l'impossibilité de financer les nouvelles installations et de moderniser les anciennes aussi bien

que le matériel roulant. Ces « Caisses » ne pouvant pas accomplir leur tâche, c'est à la charge de l'Etat, propriétaire des réseaux, que tous ces frais auraient dû être portés. Malheureusement, le bilan de l'Etat, lui aussi, était déficitaire, et les frais qui auraient dû être supportés par les « Caisses patrimoniales » ne furent en fait payés par personne; aussi la dernière partie de la première période de vingt ans de la concession reste renommée pour le mauvais service, d'autant plus que le fonds de réserve destiné au remplacement du matériel roulant se révéla également insuffisant.

Ce n'était pas le seul point faible du contrat de concession: en effet il prévoyait aussi la répartition du revenu brut de la façon suivante:

62,50% au concessionnaire,
27,50% à l'Etat,
10,00% au fonds de réserve.

Mais, pour les sommes excédant le revenu de base, le concessionnaire touchait 56%, l'Etat 28%, et le fonds de réserve 16%.

Ce contrat rendait très problématique l'intérêt pour le concessionnaire d'une recherche d'augmentation du trafic par l'abaissement des tarifs. Cette mesure aurait représenté pratiquement une augmentation des frais d'exploitation supportés en totalité par le concessionnaire, alors que le prix de transport qu'il encaissait était réduit par la diminution du tarif et par celle du pourcentage qui lui était destiné.

Pour remédier à ces insuffisances, que l'opinion publique attribuait exclusivement au régime de concession, l'Etat décida de gérer directement ce service.

L'administration autonome des chemins de fer de l'Etat.

La loi du 22 avril 1905 transférait à l'Etat, à partir du 1^{er} juillet 1905, la gestion des réseaux méditerranéen, adriatique et sicilien et créait l'« Amministrazione Autonoma per l'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private ».

A titre provisoire, ces chemins de fer furent confiés à une administration agissant sous la responsabilité du ministre des travaux publics (1).

(1) Art. 4 de la loi du 22/4/1905 pourvoyant à l'organisation de la gestion par l'Etat des chemins de fer non concessionnés.

Un directeur général, assisté d'un comité d'administration de 6 membres tous nommés par décret royal, présidait à leurs destinées. Ce directeur, ainsi que le comité, resteraient en fonctions jusqu'à la promulgation de la loi organisant définitivement les chemins de fer de l'Etat.

La « Corte dei Conti » (1) était chargée de surveiller leur administration.

Les chemins de fer de l'Etat étaient aussi obligés de verser toute somme encaissée supérieure à leurs besoins quotidiens de liquidité dans les comptes courants ouverts à cet effet, auprès des sections provinciales du trésor de la Banque d'Italie. Ils étaient en outre obligés de verser 2% de leurs revenus bruts à un fonds de réserve pour frais imprévus, tant que ce fonds n'aurait pas atteint 4% du revenu brut moyen des exercices 1903-1904 et 1904-1905. Les prélèvements sur ce fonds de réserve ne pouvaient être effectués que par décret royal pris sur proposition des ministres des travaux publics et du trésor.

Cette organisation provisoire géra les chemins de fer de l'Etat pendant environ deux ans. Le 7 juillet 1907, en effet, la loi sur l'organisation de l'exploitation d'Etat des chemins de fer en fixa le règlement d'une façon presque définitive, et cette loi peut être considérée comme le statut des chemins de fer de l'Etat.

A la tête de leur gestion furent placés un conseil d'administration et un directeur général. Le conseil jouissait de pouvoirs sensiblement égaux à ceux qu'il aurait eus dans une entreprise privée. Il était présidé par le directeur général et composé de :

- 2 membres choisis parmi les fonctionnaires supérieurs des chemins de fer,
- 3 membres choisis parmi les hauts fonctionnaires de l'Etat,
- 3 membres choisis parmi les citoyens possédant de grandes capacités techniques ou administratives. Ces derniers devenaient, au moment de leur nomination, des fonctionnaires d'Etat et étaient assimilés aux inspecteurs du génie civil.

Ils étaient tous nommés par décret royal, sur proposition du ministre des travaux publics, entendu le Conseil des ministres; il en allait de même pour la cessation de leur charge.

(1) Voir note 2, page 218.

Ces deux organes étaient chargés, entre autres, de préparer le budget et le bilan de clôture, d'étudier les modifications à apporter aux conditions de transport et, en cas de nécessité, de décider de recourir aux sommes accumulées dans le fonds de réserve pour risques imprévisibles (1). Les décisions concernant les points susdits ne devenaient pas immédiatement exécutoires.

En effet, le budget devait être présenté à l'approbation du Parlement comme annexe du budget du ministère des travaux publics. De même, le bilan de clôture devait être soumis au Parlement avec celui de l'Etat.

Les conditions de transport ne pouvaient pas être rendues plus lourdes pour les usagers sans qu'une loi ne l'ait décidé.

Les réductions de tarifs elles-mêmes devaient être approuvées, pour une première période expérimentale d'une année, par un décret royal, et si, à la fin de ce temps d'épreuve, elles n'avaient pas été révoquées, ce décret royal devait être présenté au Parlement pour être transformé en loi.

En ce qui concerne le fonds de réserve pour frais imprévus, un décret royal était nécessaire avant tout prélèvement.

Enfin le ministre des travaux publics pouvait suspendre temporairement toute décision du conseil d'administration ou du directeur général. Un décret pris en Conseil des ministres pouvait ensuite empêcher ces mêmes décisions de devenir exécutoires.

L'administration des chemins de fer devait en principe faire face à ses engagements au moyen de ses recettes. Toutefois les frais occasionnés par l'achat de nouveau matériel roulant et pour constituer des stocks de matériel fixe en vue de l'amélioration ou de la construction de nouvelles lignes, de gares etc., étaient pris en charge par le Trésor.

La « Corte dei Conti » veillait à la régularité de l'administration des chemins de fer de l'Etat, auxquels étaient appliqués les règlements sur la comptabilité générale de l'Etat.

La loi du 7 juillet 1907 instituait aussi un conseil général du trafic ainsi que des commissions départementales, qui avaient une

(1) Ce fonds, institué par la loi de 1905, (voir page 268) continua d'exister avec la loi de 1907; toutefois le plafond, au-dessus duquel les chemins de fer de l'Etat ne devaient plus faire de versements fut modifié et porté à 30 millions de liras.

tâche consultative pour tout ce qui concernait les changements dans les conditions de transport et qui devaient étudier les besoins, dans ce domaine, de l'agriculture, de l'industrie et du commerce afin d'améliorer le service.

Le conseil général du trafic comprenait :

- 4 représentants des chemins de fer de l'Etat,
- 5 » des transporteurs privés,
- 17 » de l'Etat ou d'organismes publics,
- 4 » des usagers,
- 7 experts désignés par le ministre des travaux publics,
- 2 représentants des cheminots,
- 1 représentant de chacune des commissions départementales.

Les commissions départementales comprenaient :

- 2 représentants des chemins de fer de l'Etat,
- 4 » des usagers,
- 2 experts désignés par le ministre des travaux publics.

Quoique purement consultatif, le conseil général du trafic, du fait qu'il représentait pratiquement tous les intérêts touchés par les chemins de fer, exerçait une influence assez grande sur l'administration de cette entreprise.

A côté de ces organismes fut encore instituée une commission parlementaire de surveillance, composée de 6 sénateurs et de 6 députés, qui devait contrôler l'activité des chemins de fer de l'Etat et présenter au Parlement et au gouvernement toute suggestion utile. Elle disposait des plus larges pouvoirs d'enquête et recevait un rapport semestriel de la direction sur le fonctionnement de l'entreprise. Elle devait présenter annuellement un rapport au Parlement.

La loi prit beaucoup de précautions et entoura cette grande entreprise de nombreux contrôles. Cela est facile à comprendre si l'on pense que c'était la première expérience en Italie d'une très grande entreprise gérée directement par l'Etat et que les précédents, même à l'étranger, étaient très rares.

Plus tard, des modifications ont été apportées à la loi de 1907 qui limitèrent les pouvoirs du conseil d'administration.

En 1912 (1), il avait été imposé, entre autres, à l'administration des chemins de fer de l'Etat d'informer mensuellement le Trésor sur les recettes et les dépenses effectuées.

(1) Décret du 28 juin 1912.

Le décret-loi du 22-5-1924 ramena à un régime normal l'exploitation de l'entreprise, dont le conseil d'administration avait été dissous en 1922 (1), ses attributions ayant été confiées à une commission extraordinaire dont les décisions ne pouvaient devenir exécutoires qu'après approbation par le ministre des travaux publics, remplacé, par la suite, par le ministre des communications en ce qui concernait les chemins de fer. La même année (2) avait vu la suppression du conseil général du trafic ainsi que des commissions départementales.

Par le susdit décret-loi du 22 mai 1924, les pouvoirs du ministre duquel dépendait l'administration des chemins de fer de l'Etat furent augmentés, alors que ceux du conseil d'administration devenaient consultatifs. En effet, le ministre des communications (qui changea plus tard son nom en ministre des transports) devint le véritable chef responsable de l'administration et reçut aussi la charge de la présidence du conseil d'administration.

Il pouvait se faire remplacer par le sous-secrétaire d'Etat aux communications. Le conseil lui-même se composait de 10 membres, soit :

- le directeur général des chemins de fer de l'Etat,
- 2 représentants du personnel,
- 3 représentants de différents ministères,
- 4 citoyens ayant de grandes capacités techniques ou administratives.

Leur nomination, ainsi que la cessation de leurs fonctions, étaient l'objet d'un décret du chef de l'Etat sur proposition du ministre des communications, le Conseil des ministres entendu.

Le conseil d'administration devait prendre une part très active à la vie de l'entreprise et se réunir au moins deux fois par semaine (3). Ses pouvoirs étaient, toutefois, pratiquement nuls. En effet, la liste de ses attributions, la même que prévoyait la loi du 7 juillet 1907, était précédée des mots suivants : « Il Consiglio d'Amministrazione per le Ferrovie dello Stato dovrà essere sentito sulle seguenti materie ». Sa tâche était donc consultative ; cependant le fait qu'il était composé surtout d'experts, donnait au conseil d'administration une influence assez grande sur les décisions à prendre.

(1) Décret du 31 décembre 1922.

(2) Décret du 28 décembre 1922.

(3) Art. 4 de la loi du 22 mai 1924.

L'organisation actuelle.

Le ministre des transports préside l'administration des chemins de fer de l'Etat, assisté par un conseil d'administration et secondé par un directeur général auquel est confiée la direction technique et administrative de l'entreprise.

Le ministre peut se faire remplacer par le sous-secrétaire d'Etat aux transports.

Le conseil d'administration est composé du ministre des transports qui préside lui-même, du sous-secrétaire d'Etat, du directeur général et de 15 conseillers dont 3 représentant le personnel.

Le directeur général est aidé par deux sous-directeurs généraux et 14 directions de département.

De la direction générale dépendent 8 services centraux : circulation - commerce - matériel - travaux et constructions - sanitaire - comptabilité - personnel et divers - approvisionnement.

A la tête de chaque département (qui comprend une ou plusieurs régions) il y a un chef de département qui coordonne le travail des bureaux locaux dépendant des services centraux.

Il existe donc deux types d'organisation : l'une territoriale, l'autre fonctionnelle (1).

Le schéma ci-contre illustre mieux l'organisation actuelle des chemins de fer de l'Etat (2).

Les chemins de fer de l'Etat gèrent en outre :

- la navigation sur le détroit de Messine,
- 15 usines pour la réparation de locomotives, voitures etc.
- plusieurs centrales électriques très importantes, et contrôlent :
- la « LARDERELLO », société anonyme pour l'exploitation des forces naturelles,
- la CIT ou « Compagnia Italiana Turismo », société anonyme pour le développement du tourisme,
- l'INT ou « Istituto Nazionale Trasporti », société anonyme pour le développement du travail commercial des chemins de fer de l'Etat, et le transport des marchandises par cars en correspondance avec les chemins de fer,

(1) Voir note 2, page 171.

(2) Schéma tiré de « *Fatti e Cifre sulle F. S.* » publié par les soins de la DIREZIONE GENERALE DELLE F. S. Roma, 1953.

MINISTRE

SOUS - SECRÉTAIRE

CONSEIL D'ADMINISTRATION

SOUS - DIRECTEUR
GÉNÉRAL

DIRECTEUR
GÉNÉRAL

SOUS - DIRECTEUR
GÉNÉRAL

SERVICE
circulation

SERVICE
commerce

SERVICE
matériel

SERVICE
travaux

SERVICE
sanitaire

SERVICE
compta-
bilité

SERVICE
personnel
et divers

SERVICE
approvi-
sionnement

D É P A R T E M E N T S

Torino

Milano

Verona

Venezia

Genova

Bologna

Firenze

Ancona

Roma

Napoli

Bari

Reggio C.

Palermo

Cagliari

— la CIAT ou « Compagnia Italiana Autoservizi Turistici » société anonyme pour le développement des transports des personnes par cars sur des parcours non desservis par les chemins de fer.

* * *

Bien qu'elle soit qualifiée « autonome », l'administration des chemins de fer de l'Etat n'a jamais été déclarée, dans aucune des lois la concernant, comme dotée d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat.

Rien n'indique dans les textes de la législation des chemins de fer de l'Etat que les biens, par lesquels cette entreprise exerce son activité, puissent être légalement distingués de ceux de l'Etat.

Tous les membres du personnel ont d'ailleurs le statut de fonctionnaires publics ; ils sont engagés, comme dans l'administration de l'Etat, par concours et les nominations, salaires, avancements, retraite et conditions de service sont réglés par décret.

Toutefois, dans l'exercice de ses fonctions, l'administration des chemins de fer de l'Etat engage le crédit de l'entreprise elle-même plutôt que celui de l'Etat (1).

On doit remarquer aussi que, bien que l'administration du réseau ne possède pas la personnalité juridique, elle peut être attaquée en justice pour ce qui se réfère aux services qui lui ont été confiés.

* * *

Nombreuses sont les œuvres de caractère social en faveur du personnel. En considérant seulement les frais pour l'assistance médicale du personnel et les contributions payées par l'administration pour l'assurance invalidité et vieillesse, et contre les accidents de travail, ainsi que les autres formes de prévoyance, le bilan des chemins de fer de l'Etat est chargé chaque année de 50 milliards de lires environ.

Les tarifs des chemins de fer italiens sont parmi les moins chers d'Europe ; plusieurs lignes sont en déficit ; et bien que les chemins de fer de l'Etat aient multiplié par 35 le chiffre de leurs recettes par

(1) Loi du 7 juillet 1907, art. 3 « L'Amministrazione delle FF. SS., sotto l'alta direzione e responsabilità del Ministro dei Lavori Pubblici... nello svolgimento delle sue funzioni impegna il bilancio dell'azienda ».

rapport à l'avant-guerre, en réalité les frais d'exploitation ont été multipliés par 70 (1).

En conséquence le bilan de cette entreprise est déficitaire avec tendance à empirer. En effet, les déficits de ces derniers exercices s'élevèrent (en lires 1956) :

à 56 milliards en 1952-53, à 60 milliards en 1953-54, à 69 milliards en 1954-55 et à 75 milliards en 1955-56, bien que le nombre des voyageurs transportés ait atteint 400 millions environ par exercice.

* * *

Bien que les chemins de fer de l'Etat, chargés de la gestion d'un service public, ne doivent pas rechercher un profit dans leur exploitation, ils ne doivent pas non plus subir de pertes qui grèvent l'Etat. Le mieux serait de fournir aux usagers le service au prix de revient.

En conséquence il est nécessaire de réduire le déficit, soit par une augmentation des tarifs, soit par l'abandon des lignes déficitaires.

C'est la pensée aussi du ministre des transports qui a proposé ces deux mesures aux Chambres. Le Parlement les ayant approuvées, les tarifs ont été augmentés le 1^{er} juillet 1956, tandis que les lignes non rentables seront remplacées par des services automobiles.

Une tendance donc économiquement saine.

En ce qui concerne l'organisation il y a lieu de remarquer que la tendance a été d'accroître les pouvoirs du ministre. En effet les modifications apportées à la loi de 1907 augmentaient petit à petit l'importance du ministre chargé des chemins de fer de l'Etat, tandis qu'elles diminuaient celle du conseil d'administration.

Aujourd'hui, le ministre des transports est le chef responsable de l'entreprise, secondé dans sa tâche par le directeur général, pendant que le conseil a des fonctions consultatives.

L'Etat — qui doit payer les déficits des bilans des chemins de fer — a revendiqué tout pouvoir et toute responsabilité dans la direction de cette entreprise, d'autant plus que le Parlement exerce

(1) Données tirées de la leçon d'économie des transports professée à l'Institut supérieur de direction d'entreprises par Monsieur Di Raimondo, directeur général des chemins de fer de l'Etat le 21 février 1956 à Rome.

son pouvoir patronal, approuvant ou modifiant les budgets, et contrôlant les bilans de clôture, dont le ministre est responsable vis-à-vis de lui.

§ 9 - LES ENTREPRISES AYANT PERSONNALITÉ PUBLIQUE

La forme de « personnalité de droit public » attribuée à des organismes auxquels était confiée la gestion de certaines entreprises ou activités économiques, a été celle adoptée de préférence par l'Etat italien lorsqu'il voulait intervenir directement dans certains secteurs de l'économie ou de la finance, sans que cette intervention eût pour but de remédier à des situations de crise.

En effet, les premières nationalisations dans le secteur financier n'avaient d'autres raisons que la volonté de l'Etat d'intervenir dans ce domaine pour s'emparer des leviers de commande de certains financements qu'il voulait soustraire à l'initiative privée.

Ces interventions de l'Etat se réalisèrent sous la forme d'organismes ayant personnalité de droit public tels que l'« Istituto Nazionale Assicurazioni » créé en 1912 (1), la Banque Nationale du Travail créée en 1913 (2), le « Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche » créé en 1919 (3).

Ensuite, l'Etat attribua aussi à ces organismes le contrôle d'autres entreprises ayant les mêmes buts et organisées sous forme de société anonyme (4).

Plus tard, à la suite des crises qui sévirent dans l'économie italienne, on confia à ces organismes la fonction de holding avec la tâche de financer et de contrôler les sociétés anonymes, dont les paquets d'actions leur étaient transférés en propriété, et d'en coordonner et diriger l'activité (5).

(1) Voir page 222.

(2) Voir page 229.

(3) Voir page 245.

(4) L'« Istituto Nazionale delle Assicurazioni » contrôle les sociétés anonymes d'assurances « Fiumeter », « Praevidentia », « Le Assicurazioni d'Italia » etc.

(5) « Istituto di liquidazione » créé en 1926; « Istituto Ricostruzione Industriale » créé en 1933.

La tendance d'accroître de plus en plus les pouvoirs de ces organismes dans le domaine de l'économie nationalisée aboutit enfin à la création en 1953 de l'« Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) ». L'Etat lui attribua la direction du secteur des hydrocarbures et des gaz naturels, en lui confiant le contrôle, l'administration et la direction de toutes les sociétés par actions du secteur possédées par l'Etat, la coordination de leur activité et même l'autorisation de créer de nouvelles sociétés afin de mieux atteindre ses buts.

Evidemment l'Etat a été satisfait des résultats obtenus par ces organismes, dont le fonctionnement administratif est plus aisé par rapport aux entreprises autonomes de l'Etat.

En effet pour ces organismes de droit public il n'y a pas à soumettre de budgets et de bilans de clôture à l'approbation du Parlement, car les pouvoirs patronaux remplis par l'assemblée générale dans les sociétés anonymes sont exercés ici directement par les ministres chargés du contrôle de leur administration. En outre la structure, l'organisation et les autres organes de l'administration (conseil d'administration, comité exécutif, président, collège des réviseurs) sont les mêmes que ceux des sociétés anonymes.

Bien entendu, le pouvoir patronal des ministres s'exerce aussi par la nomination du président, des administrateurs, et des réviseurs (1).

Chaque année communication est faite au Parlement du bilan et des documents s'y rapportant (2).

La confiance que l'Etat a mise dans ces organismes de droit public est telle que, même dans la constitution du ministère des participations de l'Etat, on a voulu confier à l'IRI et à l'ENI (et éventuellement à d'autres organismes similaires de droit public) le contrôle de toutes les sociétés anonymes possédées par l'Etat ou dont l'Etat a le contrôle (3).

(1) Lorsque des organismes publics participent avec l'Etat à la formation du capital nécessaire à ces entreprises ayant personnalité de droit public, d'habitude ils participent aussi à la nomination d'un certain nombre d'administrateurs et de réviseurs.

(2) Disposition commune pour l'INA, l'IRI, l'ENI, etc.

(3) Le Parlement a créé à la fin de 1956 le « Ministero delle Partecipazioni Statali » qui doit attribuer (art. 2) toutes les participations de l'Etat à la gestion de l'IRI ou de l'ENI ou d'autres organismes ayant personnalité de droit public.

§ 10 - LES RECHERCHES DES HYDROCARBURES

En Italie la recherche et l'exploitation des hydrocarbures jusqu'en 1910 avaient été l'œuvre d'artisans ou de petits industriels dont les résultats furent très limités.

Dans le deuxième lustre du XX^e siècle la production annuelle atteignait 7.000 tonnes de pétrole avec l'exploitation de 10 puits, effectuée par 500 ouvriers en moyenne (1).

Depuis 1911 jusqu'à 1925, l'Etat encouragea l'initiative privée à des recherches plus actives par la concession de subsides et même de l'outillage, mais sans atteindre aucune amélioration.

Il n'y avait donc à l'origine aucune intention de la part de l'Etat d'intervenir directement dans ce secteur; au contraire, dans le décret-loi du 19/11/1921, il était déclaré que la recherche des hydrocarbures devait s'effectuer en dehors de toute exploitation minière de la part de l'Etat.

Toutefois l'inaction privée fut telle qu'en 1926 l'Etat dut intervenir (2); il créa la société anonyme « Azienda Generale Italiana Petroli (AGIP) » en souscrivant (avec le concours de l'INA et de l'INPS, organismes contrôlés par l'Etat) la totalité du capital dans le but de développer les recherches et l'exploitation des gisements d'hydrocarbures et toutes les activités concernant l'industrie et le commerce des produits pétrolifères.

Deux tâches étaient donc confiées à l'AGIP:

— la recherche des gisements d'hydrocarbures par des études ap-

(1)	1906 -	puits 10 -	production 7411 tonnes -	ouvriers 476
	1907 -	» 10 -	» 8289 » -	» 592
	1908 -	» 10 -	» 7060 » -	» 532
	1909 -	» 9 -	» 5888 » -	» 509
	1910 -	» 8 -	» 7069 » -	» 493

Données tirées de l'étude de CAMERANA & GALDI « *I giacimenti petroliferi dell'Emilia* » publiée par les soins du R. Ufficio Geologico, Bologna, 1911.

- (2) Dans le rapport adjoint au décret-loi du 3 avril 1926 concernant la constitution de l'AGIP il est dit: « Per ciò che riguarda le ricerche, il Decreto-Legge 19/11/1921 N. 1605 non è riuscito a spingere l'industria privata a ricerche sistematiche nel sottosuolo ».

profondies et l'exploration systématique du sous-sol ; à cette fin, l'Etat renonçait au système des subventions à l'industrie privée qui s'était révélé inefficace,

— l'industrie et le commerce du pétrole comprenant toutes les phases, de l'extraction à la vente.

La solution du problème de la recherche du pétrole par une entreprise de l'Etat se révéla efficace.

En effet, l'entreprise privée — quoi qu'on en dise — ne prend de risques que lorsqu'elle les juge suffisamment petits par rapport aux probabilités de succès.

A ce propos, les statistiques du service des mines publiées par les soins du ministère de l'industrie et du commerce montrent que les forages d'exploration effectués par l'AGIP de 1926 jusqu'à 1944 totalisaient plus de 100.000 mètres, pendant que toutes les autres entreprises privées en totalisaient dans le même temps seulement 50.000 environ (1), car elles se bornaient à exploiter les puits déjà actifs.

En 1945 les explorations aboutirent à la découverte du gisement de gaz naturel de Caviaga (dont on commença l'exploitation en 1946) qui prouva que dans le sous-sol italien il y avait d'importants gisements d'hydrocarbures (2).

Dès 1946 des centaines de demandes de concessions pétrolières furent adressées à l'Etat par des entreprises privées nationales et étrangères.

Pendant que l'AGIP intensifiait ses recherches et commençait l'exploitation des gisements d'hydrocarbures toujours plus riches qu'elle découvrait petit à petit dans la vallée du Pô (3), l'Etat, sous la pression de l'opinion publique, hésitait à accorder des concessions de recherches aux particuliers dans cette région, mais il ne faisait pas de difficulté pour les accorder dans les autres parties du sous-sol de la Péninsule.

-
- (1) MARCELLO BOLDRINI - *Problemi Economici del Metano in Italia*, Roma, 1953.
 - (2) En 1946 la production annuelle de méthane était de 12 millions de m³, c'est-à-dire environ la quantité de gaz naturel produit chaque jour en 1955. (ENRICO MATTEI - *Lo Stato ed il petrolio in Italia*, Roma, 1955).
 - (3) Après Caviaga furent découverts les gisements de Ripalta, Cornegliano, Bordolano, Correggio, Ravenna, Imola, Cotignola, Selva, Alfonsine, Sergnano, Desana, Piadena, Soresina, Cortemaggiore etc. (Tiré de « *La Produzione Italiana di Idrocarburi* » par ENRICO MATTEI, Milano, 1954).

Il n'y avait pas évidemment de préjugés politiques dans l'action du gouvernement, mais plutôt l'intention de tirer du travail long et coûteux effectué par son entreprise tous les bénéfices possibles pour l'Etat.

A cet égard, il est intéressant d'examiner le rapport de février 1951 de l'ambassade du Royaume-Uni à son gouvernement sur les conditions économiques de l'Italie, qui déclare au sujet des découvertes effectuées : « Le gouvernement italien actuel voudrait créer un organisme de l'Etat chargé de développer les recherches et l'exploitation des gisements de la vallée du Pô tandis que les entreprises privées obtiendraient la concession d'explorer la plus grande partie du territoire national. A ce propos, il faut noter qu'un bon travail de recherche a déjà été commencé par des particuliers en Sicile où des puits sont déjà exploités industriellement » (1).

L'Etat avait même créé en 1940 (loi du 2 octobre 1940), un organisme ayant personnalité de droit public l'« Ente Nazionale Metano » doté d'un patrimoine de 400 millions de liras entièrement souscrit par l'Etat lui-même, dans le but, entre autres, de donner son assistance aux producteurs de méthane (2), de diffuser et de faciliter l'emploi du gaz naturel et d'intensifier les recherches et la mise en valeur des gisements.

Le transport et la distribution du gaz naturel.

A cet organisme et à l'AGIP un gros problème se posait : le transport et la distribution de quantités toujours plus grandes de méthane au fur et à mesure que la production augmentait.

Pendant la guerre le gaz produit était utilisé presque exclusivement par les véhicules automobiles pour remplacer l'essence ; après la guerre le méthane fut utilisé surtout comme combustible dans l'industrie, et pour la production de l'énergie électrique.

Pour transporter des gisements aux centres de consommation les grandes quantités de gaz disponibles, l'AGIP et l'« Ente Nazio-

(1) E. R. LINGMAN, O. B. E., His Majesty's Minister (Commercial) at Rome, Italy. *Economic and Commercial Conditions in Italy*, dans « *Overseas Economic Surveys* », London, H. M.'s Stationary Office, 1951.

(2) En 1950 l'« Ente Nazionale Metano » assistait 118 petites ou moyennes entreprises.

nale Metano » ont dû pourvoir à la construction d'un réseau de conduites de gaz. Dans ce but ils ont créé deux sociétés spécialisées :

- la « Società Nazionale Metanodotti ou SNAM », société anonyme au capital de 130 millions (actuellement de 15 milliards) de lire qui était contrôlée par l'AGIP ;
- l'« Azienda Metanodotti Padani ou AMP », société anonyme au capital de 340 millions (actuellement de 440 millions), qui était contrôlée par l'« Ente Nazionale Metano ».

Le réseau de la SNAM se développe à partir des gisements du Lodigiano, du Cremasco et du Piacentino, qui sont reliés entre eux, le long de cinq axes de distribution vers la Lombardie, le Piémont, la Vénétie, l'Emilie et la Ligurie et dessert les principaux centres industriels de ces régions, sur une longueur de 3082 kms. (1955).

Le réseau de l'AMP à la fin de 1955 avait un développement de 615 kms. et reliait la vallée inférieure du Pô aux centres les plus importants de la Vénétie.

Le développement progressif du réseau de conduites de gaz dans la vallée du Pô a entraîné la jonction des deux réseaux de distribution de la SNAM et de l'AMP, ce qui a permis la canalisation du méthane des gisements de l'AGIP vers les centres industriels desservis par le réseau de l'AMP, dont les besoins ne sont pas couverts à cause de la production limitée des gisements de la vallée inférieure du Pô.

A l'heure actuelle, le réseau national des conduites de gaz couvre environ 4.300 kms. et il a une capacité de plus de 20 millions de m³ par jour. Lorsque la SNAM aura achevé son programme de construction de conduites de méthane, toutes les régions les plus importantes de l'Italie du Nord seront desservies, et le réseau des conduites couvrira plus de 5.000 Kms. (1).

L'industrie et le commerce du pétrole.

Après la constitution de l'AGIP en 1926, l'Etat avait pris également d'autres initiatives financières dans le domaine pétrolier.

Parmi les plus importantes il faut citer :

(1) Tiré de « Buts et activités » par l'ENTE NAZIONALE IDROCARBURI, Roma, 1954.

- en 1926, la participation totale au capital de la « Raffinerie des huiles minérales — société anonyme » ou ROMSA de Fiume (1),
- en 1936, la participation à la constitution de la société anonyme « Azienda Nazionale Idrogenazione Combustibili » ou ANIC (2),

-
- (1) La ROMSA avait commencé son activité en 1882 et avait été pendant un certain temps une des plus grandes raffineries européennes d'huiles minérales.

Ses actions étaient détenues par la société « Photogen » d'Amsterdam, dont elle était une filiale.

La guerre et la vie politique très agitée de Fiume pendant les années qui l'avaient suivie, avaient empêché la modernisation de l'équipement de cette entreprise et, de ce fait, elle n'était plus économiquement viable.

Le gouvernement italien décida d'intervenir de façon à contribuer à la renaissance économique de Fiume et après avoir pris une première participation dans cette société, il racheta en 1926 toutes les actions appartenant encore à la « Photogen » en les confiant à l'AGIP.

En fait, l'AGIP fut jusqu'à la deuxième guerre mondiale, le réel dirigeant de la compagnie, qui agissait à peu près comme si elle était la branche-fabrication de l'AGIP.

Actuellement la ROMSA, dont les installations de Fiume ont été transférées sous contrôle de la Yougoslavie après la deuxième guerre mondiale, a son siège à Rome et possède un capital de 400 millions de lires.

Elle exploite une installation à Porto Marghera (Venise) pour le traitement des huiles lubrifiantes et exerce le commerce des huiles et des bitumes qu'elle produit, au moyen d'un réseau national de distribution des huiles pour véhicules automobiles.

La ROMSA qui maintenant est contrôlée par l'AGIP, contrôle à son tour la société anonyme « Idrobitume Zabban » qui a son siège à Bologne et un capital social de 30 millions de lires.

- (2) L'ANIC fut constituée le 17 février 1936.

Elle était une société anonyme dont le capital à l'origine de 500.000 lires, élevé la même année à 400 millions avait été souscrit: 50% par la « S. A. Montecatini » (la plus grande entreprise chimique italienne dans laquelle l'Etat a une participation de minorité) et 50% en parties égales par l'AGIP et par les chemins de fer de l'Etat, c'est-à-dire par deux organismes appartenant à l'Etat.

Bien entendu l'ANIC, société anonyme, était régie selon la loi concernant ce type de société ayant participation de l'Etat (voir page 220), Ses relations avec le gouvernement étaient toutefois plus étroites que celles existant habituellement entre actionnaires et société, car quelques mois après sa constitution elle passait une convention spéciale avec l'Etat.

Cette convention prévoyait la construction de deux établissements à Bari et à Livourne pour le traitement industriel du pétrole et la production d'essence synthétique.

L'Etat s'engageait à payer des annuités égales à 10% du capital investi pendant dix ans.

Pendant la même période il garantissait un dividende variable de 6 à 8% et s'engageait à participer aux frais généraux, aux frais de maintenance, aux intérêts passifs sur les capitaux investis excédant le capital social et enfin à payer 0,02 lire par kilo d'essence produite. Au

- en 1949, la participation à la fondation de la société anonyme STANIC (1),
- en 1948, la participation de majorité à la constitution de la société anonyme « Industria Raffinazione Oli Minerali » ou IROM (2).

Pendant ce temps, l'AGIP développait aussi son activité dans le domaine du commerce du pétrole.

terme des dix ans, les établissements auraient dû lui revenir en toute propriété.

A la fin de la neuvième année, l'Etat renonça à ce droit en se faisant rembourser les annuités déjà payées augmentées des intérêts légaux et affectées d'un coefficient de dévaluation monétaire, c'est-à-dire 7.230 millions de liras 1948.

L'ANIC qui a transféré en 1950 la propriété de ses établissements de Bari et de Livourne à la STANIC, mais qui conserve l'installation qu'elle a créée à Novare, a actuellement un capital social de 7.200 millions de liras. Son siège est à Milan et elle est maintenant contrôlée par l'ENI qui possède la majorité des actions (51,025%).

L'ANIC, qui exerce toujours des tâches importantes dans l'industrie chimique visant surtout à l'emploi du méthane pour la fabrication des engrais azotés et du caoutchouc synthétique, a pris de nombreuses participations industrielles, dont les plus importantes sont celles :

- à la STANIC S. A. au capital social de 14 milliards de liras.
- à l'ACNA (« S. A. Azienda Colori Nazionali Affini ») au capital social de L. 2.500.000.000.
- à l'« Industrie Riunite Chiozza & Turchi S. A. » pour la fabrication du savon au capital social de 300 millions de liras.
- à la « S. A. Chimica Lombarda A. E. Bianchi & C. », pour la fabrication des détergents au capital social de 225 millions de liras.
- à la « Società Azionaria Raffinerie Novaresi - SARN » au capital social de L. 250.000.000.

-
- (1) Le 10 février 1949, l'ANIC signait une convention avec la « Standard Oil Company of New Jersey » qui prévoyait la participation de l'ANIC à 50% du capital de la nouvelle société anonyme STANIC, l'autre moitié étant souscrite par la « Standard Oil Co. » même.

Cette proportion devait être conservée à travers toute augmentation ou diminution de capital.

L'ANIC devait apporter les établissements de Bari et de Livourne.

Les matières premières à traiter par ces établissements devaient être fournies par la « Standard Oil Co. of N. J. » et les produits finis achetés par la SIAP (« Società Italo - Americana Petroli »).

La STANIC a son siège à Rome.

- (2) L'IROM, dont le siège est à Porto Marghera (Venise), a un capital social actuel de 7 milliards dont 51% possédés par l'AGIP et 49% par la « British Petroleum ».

Elle exploite une installation pour le raffinage du pétrole qui peut traiter 1,9 millions de tonnes par an.

Elle avait pris de fortes participations (90%) dans les sociétés roumaines « Prahova » et « Petroleum Bucuresti », ainsi que dans la « British Oil Development Company ».

Dans la Péninsule l'AGIP avait créé un réseau de vente qui totalisait déjà en 1935 plus de 6.000 installations de distribution.

« Toutes ces initiatives — on peut lire dans une publication officielle éditée par l'ENI lui-même (1) — prises à des époques différentes et dont les buts variaient selon les circonstances, provoquèrent des divergences d'objectifs et d'action qui s'accrochèrent avec le développement des organismes en question ».

« L'Etat comprit la nécessité de coordonner les activités du domaine pétrolifère en les organisant de manière différente ».

« Naturellement cette nouvelle organisation devait tenir compte du fait que l'administration minière de l'AGIP avait obtenu de brillants résultats dans ses découvertes de la vallée du Pô ».

« En conséquence, il incombait à l'Etat, propriétaire « de jure » des ressources du sous-sol, de continuer l'œuvre commencée et de la perfectionner dans l'intérêt général en confiant à un organisme de droit public l'exclusivité de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures de la vallée du Pô. Il autorisait également cet organisme à développer toute autre activité industrielle et commerciale dans le domaine des hydrocarbures ».

« Etant donné l'importance que pouvait prendre la découverte des vapeurs naturelles dans le sous-sol italien, et compte tenu du fait que la technique de la recherche de cette source d'énergie présente une analogie réelle avec celle de la recherche pétrolifère et emploie le même outillage, on trouva opportun de confier à l'organisme italien le plus expérimenté et le mieux équipé techniquement, la tâche de la recherche des vapeurs naturelles ».

Cet organisme fut l'ENI. Il avait pour but de continuer, de coordonner, de réorganiser les activités dans les domaines des hydrocarbures liquides ou gazéifiés et des vapeurs naturelles et de prendre toute initiative d'intérêt national dans ce domaine.

(1) ENI - *l'Ente Nazionale Idrocarburi*, Roma, 1954.

§ 11 - L'ENTE NAZIONALE IDROCARBURI (ENI)

L'« Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) » a été constitué par la loi du 10 février 1953, en organisme ayant personnalité de droit public. Son patrimoine de 30 milliards de liras a été entièrement souscrit par l'Etat qui lui attribua tous les biens, droits et obligations de l'« Ente Nazionale Metano » (dissous par la même loi) et ses participations dans l'AGIP, l'ANIC, la ROMSA et la SNAM.

Les buts attribués à l'ENI par la loi sont les suivants (1) :

art. 1) - la prise d'initiatives d'intérêt national dans le domaine des hydrocarbures et des vapeurs naturelles ;

art. 2) - l'exclusivité dans la vallée du Pô :

a) de la recherche et de l'exploitation des gisements d'hydrocarbures en tenant compte des droits déjà acquis par des tiers,

b) de la construction et de l'exploitation des conduites destinées au transport des hydrocarbures nationaux ;

enfin le traitement, la transformation, l'utilisation et le commerce des hydrocarbures et des vapeurs naturelles, conformément aux lois en vigueur (c'est-à-dire en concurrence avec toutes les autres entreprises privées).

L'ENI ainsi créé est donc un organisme à buts industriels et commerciaux ; en même temps il est aussi un holding, car l'art. 3 de la loi le laisse libre d'exercer les activités qui lui ont été confiées, soit directement, soit par des sociétés contrôlées par lui, qu'il peut même créer le cas échéant.

Toutefois les tâches qui lui sont confiées en exclusivité (c'est-à-dire la recherche, l'exploitation et le transport en conduites d'hydrocarbures dans la plaine du Pô) ne peuvent être exercées que par lui, ou par des sociétés dont seuls peuvent être actionnaires l'ENI lui-même, l'Etat et des organismes « parastatali » (2) ou des sociétés intégralement contrôlées par les organismes sus-mentionnés.

(1) Tiré de : « *Legge istitutiva e statuto de l'ENI* », publié par l'ENI lui-même, Roma, 1953.

(2) Voir note sur le mot « parastatali », à la page 233.

L'ENI doit suivre les directives données par un comité composé par les ministres des finances, du trésor et de l'industrie et du commerce (art. 10).

Il doit demander au même comité l'autorisation de vendre ses participations dans les sociétés anonymes, si cette vente le prive du contrôle des sociétés en question (art. 4).

Ces trois ministres n'ont pas seulement la charge de donner des directives d'ordre général à l'ENI, mais aussi celle d'en contrôler la gestion.

En effet, le bilan, le compte de pertes et profits et les rapports du conseil d'administration et du collège des réviseurs doivent être soumis à leur approbation, c'est bien indiquer qu'ils exercent les pouvoirs patronaux (art. 21).

Le même article de loi exige que chaque année communication soit faite au Parlement du bilan et des rapports précités.

Le solde actif ou bénéfice annuel de l'ENI doit être destiné :
20% à la formation d'un fonds de réserve,
15% au développement des recherches techniques et scientifiques dans son domaine, et
65% (1) à l'Etat (art. 22).

Un régime fiscal particulier est fixé par l'art. 26 au sujet des opérations de financement accomplies par l'ENI en faveur des sociétés contrôlées par lui.

Organisation.

La loi du 10-2-1953 déjà mentionnée, à l'art. 11 concernant l'organisation de l'ENI, prévoit pour son fonctionnement les organes suivants :

le conseil, le comité exécutif, le président, le collège des réviseurs.

— Le conseil est composé de 14 membres :

le président, le vice-président, deux représentants du ministère des finances, deux représentants du ministère de l'industrie et du

(1) Exceptionnellement il est prévu que ces 65% soient destinés pendant les trois premiers exercices à l'augmentation du fonds de dotation. Ce fonds, à la fin de 1956, a atteint L. 36.900.000.000.

commerce, un représentant du ministère du trésor, cinq experts, un représentant des ouvriers de l'ENI ou des sociétés contrôlées, un représentant des employés ou des cadres de l'ENI ou des sociétés contrôlées.

Tous les conseillers sont nommés par décret du président du Conseil des ministres, sur proposition des ministres des finances, du trésor et de l'industrie et du commerce, ou des ouvriers et employés pour les deux derniers.

— Le comité exécutif est composé du président, du vice-président et de trois conseillers nommés par décret du président du Conseil des ministres, sur proposition des ministres des finances et de l'industrie et du commerce.

— Le président est nommé par décret selon la procédure déjà examinée pour le conseil.

— Le collège des réviseurs est composé de cinq membres :

un fonctionnaire de la « Ragioneria Generale dello Stato » qui préside,

un fonctionnaire du ministère de l'industrie et du commerce,

un fonctionnaire du ministère des finances,

deux experts inscrits sur les listes des avocats ou des experts comptables ou des réviseurs des comptes.

Tous sont nommés par décret signé par les trois ministres déjà nommés ci-dessus, et leurs fonctions sont celles que la loi prévoit pour les réviseurs des sociétés anonymes.

Les tâches de ces organes sont sensiblement les mêmes que dans les sociétés anonymes, bien que la loi ait transféré au comité exécutif une partie des pouvoirs qui habituellement sont exercés par le conseil d'administration et que les pouvoirs remplis par l'assemblée générale des actionnaires soient exercés ici par les trois ministres des finances, du trésor et de l'industrie et du commerce.

Il faut remarquer enfin que, quoique l'ENI soit un organisme de droit public, ses rapports avec les personnes qui dépendent de lui sont considérés comme des contrats d'emploi privés (art. 18).

Après sa constitution l'ENI, afin de mieux réorganiser l'activité des sociétés qui lui avaient été attribuées, créa avant tout l'« AGIP MINERARIA », société anonyme au capital social de 10 milliards de

lires (1), à laquelle il confia la recherche et l'exploitation des gisements d'hydrocarbures et des vapeurs naturelles. Cette tâche était auparavant exercée par l'« AZIENDA GENERALE ITALIANA PETROLI ».

A cette dernière société, qui modifia sa raison sociale en « AGIP » tout court, au capital de 6 milliards de liras, dont 60% possédés par l'ENI, on a laissé les autres activités prévues dans le statut originel, en la chargeant surtout du commerce et du transport maritime des produits pétrolifères. Elle exerce maintenant cette dernière activité au moyen de sa propre flotte, qui comprend 11 pétroliers pour un total d'environ 110.000 t.d.w. dont plus de 100.000 t.d.w. sont constituées par des navires de transport transocéanique.

L'AGIP, en outre, a le contrôle de l'IROM (voir page 283), de la ROMSA (voir page 282) et une participation de minorité à la société anonyme « Termo Elettrica Italiana - STEI » au capital de L. 1.000.000.000, qui en 1955 a produit — grâce à l'emploi du méthane — 804 millions de Kwh.

L'AGIP a aussi le contrôle de plusieurs autres sociétés.

Une entreprise ayant pour but la production de bouteilles à gaz et la construction d'installations en acier pour l'industrie pétrolifère est passée récemment sous le contrôle de l'ENI; c'est la « NUOVA PIGNONE », société anonyme dont le capital social est entièrement possédé par l'ENI.

Puisque de nombreuses autres sociétés anonymes ont été constituées par l'ENI, afin de mieux coordonner l'activité de ces entreprises relativement aux buts qu'elles doivent atteindre, il confia à quatre d'entre elles les fonctions de « capo gruppo » en attribuant à l'AGIP MINERARIA, à la SNAM, à l'AGIP, et à l'ANIC les participations aux sociétés dont elles doivent diriger et contrôler l'activité.

(1) L'« AGIP MINERARIA » a le contrôle de nombreuses sociétés anonymes, pour la plupart constituées par elle-même, qui effectuent des recherches d'hydrocarbures dans diverses régions italiennes et dans différents pays.

Voici la liste des principales entreprises auxquelles l'ENI participait au 30 avril 1956 :

AGIP MINERARIA (capo gruppo) (1) - Milan	L. 10.000.000.000
S.A. Imprese Perforazioni - SAIP (2) - Milan	» 1.000.000.000
Mineraria Sicilia Orientale - Catane	» 1.000.000
Mineraria Somala - Milan	» 100.000.000
Vulcano - Palerme	» 100.000.000
Mineraria Centro - Mer. SOMICEM - Rome	» 100.000.000
Minerali Radioattivi Energia	
Nucleare SOMIREN - Milan	» 50.000.000
Ravennate Metano - Bologne	» 20.000.000
S.A. Mineraria Padana Occ. SAMPOC - Milan	» 20.000.000
S.A. Mineraria Padana Orient. SAMPOR - Milan	» 1.000.000
Finanziaria Studi ed Applicazioni	
Sperimentali - FINSAS - Milan	» 1.000.000
SNAM (capo gruppo) - Milan	» 15.000.000.000
Azienda Metanodotti Padani - Padoue	» 440.000.000
Società Italiana Metano - Milan	» 100.000.000
Metano città - Milan	» 300.000.000
Metano Borgomanero - Milan	» 82.000.000
Metano S. Angelo Lodigiano - Milan	» 22.000.000
Metano Arcore - Milan	» 20.000.000
Metano Casalpusterlengo - Milan	» 18.000.000
Agipgas-Città - Milan	» 30.000.000
SNAM Montaggi - Milan	» 250.000.000
Industrie Meccaniche e Fonderia « NUOVO	
PIGNONE » - Florence	» 2.200.000.000
AGIP (capo gruppo) - Rome	» 6.000.000.000
Industria Raffinazione Olii Minerali IROM - Venise	» 7.000.000.000
Raffineria Olii Minerali S.A. ROMSA - Rome	» 400.000.000
Idrobitume Zabban - Bologne	» 30.000.000
Petroli Libia - PETROLIBIA - Rome	» 70.000.000
Rifornimento ad Aeromobili - RIFAER - Rome	» 10.000.000

(1) En outre l'« Agip Mineraria » a des participations minoritaires dans l'« International Egyptian Oil Company (I.E.O.C.) » et dans la « Compagnia Italiana Sviluppo Attività Petroliere Egiziane (CISAPE) ».

(2) La SAIP, en « tandem » avec la « Société Languedocienne de forages pétroliers » contrôle la « Société Internationale de forages (INTERFOR) » qui travaille en France.

Petrolifera Marittima - PEMAR - Rome	»	10.000.000
S. Termo Elettrica Italiana - STEI - Milan	»	1.000.000.000
Sviluppo Iniziative Stradali It. - SISI - Rome	»	4.000.000
ANIC (capo gruppo) - Milan	»	7.200.000.000
Industria Petrolifera STANIC - Rome	»	14.000.000.000
Azienda Colori Nazion. Aff. ACNA - Milan	»	2.500.000.000
Chimica Lombarda A. E. Bianchi e C. - Milan (Rho)	»	225.000.000
Industrie Riunite Chiozza e Turchi A. Banfi - Milan	»	300.000.000
S.A. Raffinerie Novaresi - SARN - Novare	»	250.000.000
Aziende Riunite Color. Aff. - ARCA - Milan	»	2.500.000

Le tableau ci-contre rend plus claire l'organisation de l'« Ente Nazionale Idrocarburi » (1).

Prévisions.

Les directives économiques et sociales de l'Italie, qui portent désormais l'appellation de « Piano Vanoni », prévoient entre autres pour la période 1955-1964 :

— une augmentation dans la production agricole de 23% ; pour l'atteindre il faudra augmenter de 75% l'emploi des engrais azotés ;

— une augmentation de 100% dans la production du méthane qui au début de 1955 était de 3 milliards de m³ environ par année ;

— le doublement de la production de l'énergie électrique, ce qui exige la création de centrales thermo-électriques, les réserves hydriques étant presque épuisées.

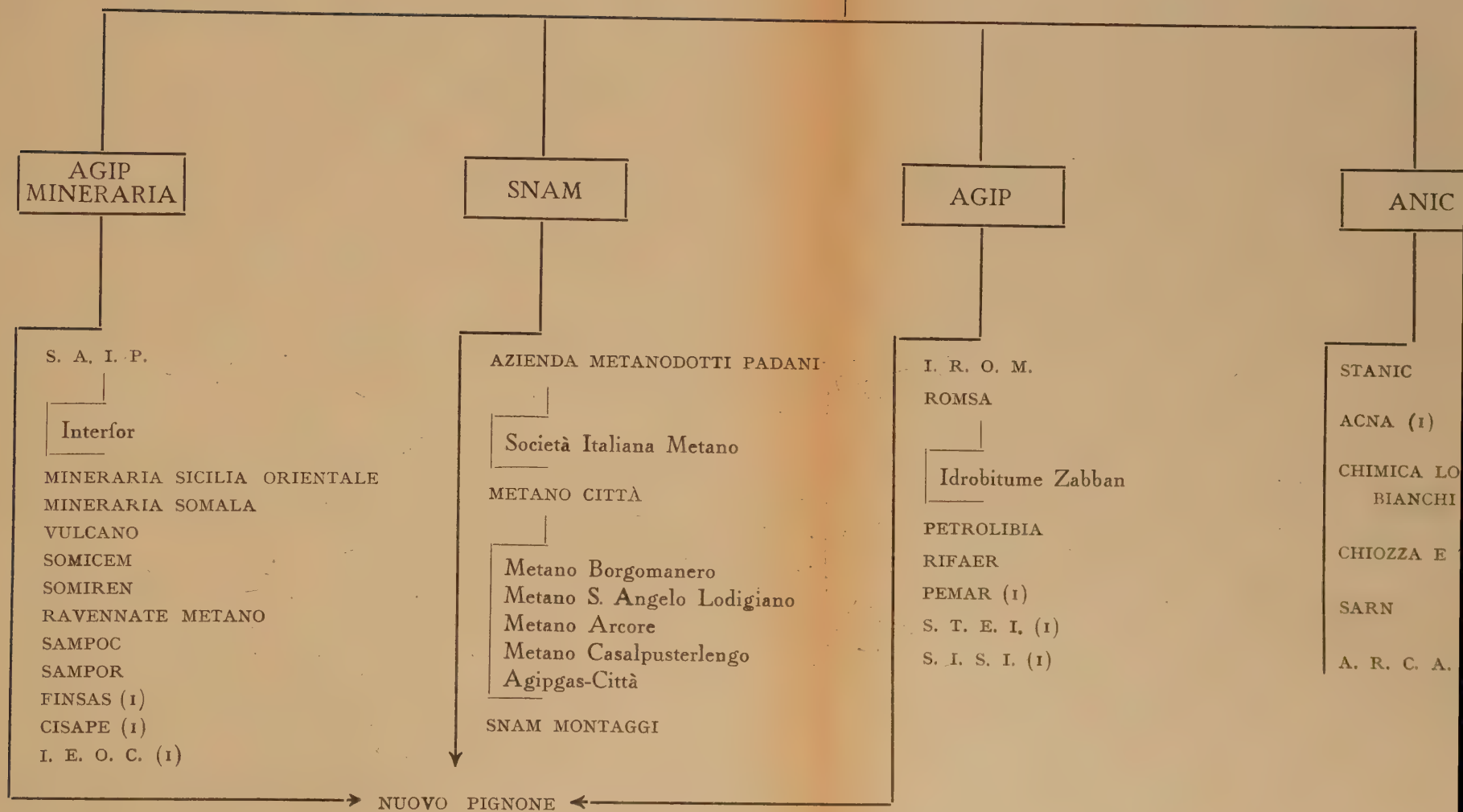
En outre, la structure même de l'économie italienne pousse l'Etat à la réduction des importations afin de diminuer le déficit de la balance commerciale. Parmi les matières premières importées il y a la houille, les huiles combustibles, les engrais azotés et le caoutchouc, matières qui peuvent être en partie remplacées ou produites par l'exploitation du méthane.

En conséquence, l'activité de l'ENI connaîtra un développement extraordinaire.

(1) Tiré du bilan de l'ENI au 30 avril 1956 et des rapports qui y sont annexés.

ENTE NAZIONALE IDROCARBURI — E. N. I.

PARTICIPATIONS AU 30 AVRIL 1956



(1) Participation minoritaire.

Dès à présent, on prévoit le doublement au cours des prochaines années de la consommation du gaz naturel, en raison des réserves de méthane assurées par les gisements déjà découverts qui permettent une production de 6 milliards de m³ de gaz naturel par année pendant 20 ans (1).

Puisque le méthane a un pouvoir calorifique d'environ 9.000 cal. m³, c'est-à-dire l'équivalent de Kg. 1,5 de houille (2) on peut prévoir une épargne dans les importations de combustibles équivalente à 9 millions de tonnes de houille par année.

En 1958 les installations pour la transformation du méthane en engrais azotés et en caoutchouc synthétique donneront une production de 650.000 tonnes d'engrais et de 35.000 tonnes de caoutchouc synthétique par année (3).

Il faut remarquer encore, que parmi les buts attribués à l'ENI par la loi, il y a aussi la recherche et l'exploitation des vapeurs naturelles. A ce propos, l'ENI a demandé à l'Etat de lui transférer la S.A. « LARDERELLO », actuellement contrôlée par les chemins de fer de l'Etat, qui transforme ces vapeurs en énergie électrique. En outre, l'ENI a déjà commencé des explorations dans les régions susceptibles de cacher cette force dans leur sous-sol, c'est-à-dire en Toscane et dans les régions thermales et volcaniques.

La vapeur naturelle à la différence du méthane est inépuisable car elle jaillit à travers le refroidissement du magma volcanique de durée illimitée, et de ces vapeurs on peut obtenir de grandes quantités d'énergie électrique.

Le pétrole.

Il faut ajouter enfin, à toutes ces raisons qui justifient les prévisions les plus optimistes pour l'avenir de l'ENI, la découverte du pétrole dans le sous-sol de la Péninsule.

(1) Rapport du conseil annexé au bilan de l'ENI 1954/55.

(2) *Il Metano - Nuova ricchezza d'Italia* - publié par les soins de la PRÉSIDENTE DU CONSEIL DES MINISTRES, Roma, 1953.

(3) Chiffres tirés de l'hebdomadaire « il Mercurio », Milano, 3/12/1955.

Rien qu'en Sicile après quelques forages effectués à Raguse par la Gulf Oil depuis 1953 jusqu'à ce jour, les réserves de pétrole ont été estimées avec prudence à plusieurs millions de tonnes (1).

Mais le pétrole avait déjà jailli en 1949 à Cortemaggiore dans la vallée du Pô, c'est-à-dire dans le domaine confié plus tard en exclusivité à l'ENI.

Le gisement de Cortemaggiore comprend des couches de méthane mélangé à des hydrocarbures liquides, qui, traités dans une installation de dégazolinage, donnent quelques centaines de tonnes d'essence, de butane, de propane et de pétrole chaque jour ; en outre la partie orientale de ce gisement produit du pétrole (2).

En 1955, la « Pétrosud » (société contrôlée par la Gulf Oil et la Montecatini) et l'ENI ont découvert des gisements de pétrole dans les Abruzzes : la première à Alanno, la deuxième à Vallecupa, à Casalbordino et à Madonna della Croce.

Il s'agit de couches complètement indépendantes, qui peuvent donner une production importante (3).

Toutes ces découvertes dans des régions très éloignées prouvent l'existence d'une série de gisements d'hydrocarbures liquides et gazéifiés qui s'étendent sans discontinuité de la vallée du Pô jusqu'à la Sicile (4).

« L'Italie — écrit à ce propos « Il SOLE », quotidien économique très sérieux — a la certitude de trouver dans son sous-sol le pétrole en quantité suffisante pour couvrir les besoins de son économie ».

Lorsque le premier pétrole jaillit dans la plaine du Pô, deux tendances opposées se formèrent : l'une, favorable à la nationalisation du secteur des hydrocarbures gazéifiés ou liquides y compris le pétrole ; l'autre qui, au contraire, demandait aussi la « libéralisation » de la vallée du Pô que le gouvernement voulait concéder en exclusivité à un organisme de l'Etat (5).

-
- (1) « THE REPORTER » du 21 avril 1955 dans son éditorial « *Le boom du pétrole italien* » écrivait « *les Italiens ont calculé avec beaucoup d'optimisme à 700 millions de tonnes les réserves du gisement de Raguse* ».
 - (2) Tiré de l'ouvrage cité : « *Buts et activités* », Roma, 1949.
 - (3) Le puits foré à Alanno donne spontanément chaque jour 450 tonnes d'huile minérale.
 - (4) « IL SOLE », Milan, 3 janvier 1956, - *L'activité pétrolière italienne*.
 - (5) Voir page 280 le rapport précité de l'ambassade d'Angleterre à son gouvernement.

L'Italie manquait d'une loi sur la recherche et l'exploitation des hydrocarbures ; pour l'étudier on créa une commission parlementaire.

Une formidable campagne de presse, visant à confier l'exploitation des gisements à de grandes sociétés privées étrangères ou nationales, se déclina surtout à propos du pétrole (1).

La dispute fit alors l'objet de débats aux Chambres et parmi des hommes d'Etat, des économistes et des hommes d'affaires.

Quoiqu'il y eût une tendance très prononcée vers la nationalisation intégrale de ce secteur, la commission parlementaire et le gouvernement se prononcèrent favorablement pour une solution confirmant l'exclusivité de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazéifiés confiée à l'ENI pour la vallée du Pô, et la coexistence de l'entreprise de l'Etat avec les entreprises privées dans les autres régions du pays.

Ces dernières, cependant, seront soumises à de stricts contrôles de l'Etat et à une réglementation fiscale plus lourde qu'au Venezuela où les revenus des compagnies pétrolifères sont actuellement partagés à raison de 56% environ pour l'Etat et de 44% pour la société concessionnaire (2).

La loi sur le pétrole, comme on l'appelle désormais en Italie, a été promulguée en janvier 1957 (3). Elle prévoit un régime fiscal pour les compagnies privées, qui comprend des « royalties » sur la production et un impôt sur les bénéfices. Dans l'ensemble ces deux impositions totalisent environ 60% d'impôt sur les revenus.

* * *

On peut noter que la découverte des hydrocarbures et des gaz naturels dans le sous-sol de la Péninsule a créé un nouveau chapitre dans l'histoire des nationalisations italiennes.

(1) Il convient de mentionner « Fortune » et le quotidien financier « 24 ORE ». Toutefois, il faut remarquer que plusieurs autres journaux étrangers et italiens ont pris parti pour une solution différente. Voir entre autres « Economist » du 15 janvier 1955 ; « L'Express » du 10 novembre 1955 ; la « Frankfurter Allgemeine Zeitung » du 24 octobre 1955 ; « The Daily Telegraph and Morning Post » du 27 avril 1955 ; « The Manchester Guardian » du 18 décembre 1954 et du 9 septembre 1955 ; l'« Information » du 2 avril 1955 ; « The Times » du 10 octobre 1955 ; « Franc-tireur » des 12 et 13 novembre 1955 ; « The Reporter » du 21 avril 1951 ; « Il Mondo » du 21 juin 1955 ; etc.

(2) Données tirées du « The Times » du 23 janvier 1956.

(3) Loi du 11 janvier 1957.

Ce n'est plus une question d'autarcie ou de défense ; ce n'est même pas le souci de remédier à des situations de crise de l'industrie privée qui pousse l'Etat à intervenir.

Au contraire, c'est l'Etat qui repousse l'intervention privée dans l'exploitation des gisements des hydrocarbures liquides ou gazéifiés.

En premier lieu, il craint, en confiant l'exploitation de ce secteur à l'industrie privée nationale, de faciliter la constitution de monopoles privés en raison des très forts capitaux nécessaires (1).

Deuxièmement il craint, en confiant l'exploitation de ces gisements à des capitaux étrangers dont a tant besoin l'Italie, de sacrifier l'intérêt du pays aux intérêts du syndicat international du pétrole.

En outre, seule une gestion de l'Etat permet de maintenir en exploitation des puits non rentables, en vue de diminuer le chômage qui sévit dans la Péninsule.

Enfin, il entend réserver à lui-même les bénéfices économiques que l'on peut tirer de ce secteur ; en effet, seul le monopole public donne à l'Etat la certitude de toucher le bénéfice total de l'entreprise.

Il est aidé dans cette tâche avant tout par la loi, qui reconnaît à l'Etat la propriété « de jure » des ressources du sous-sol.

Toutefois — pour respecter les droits déjà acquis par des tiers (2) — la nationalisation a été limitée aux régions comprises dans la vallée du Pô, où une entreprise d'Etat, après des années d'études et de recherches, a effectué toute seule la découverte des premiers et des plus importants gisements d'hydrocarbures liquides et gazéifiés cachés dans le sous-sol.

(1) BOLDRINI MARCELLO - *Problemi economici del metano in Italia*, Roma, 1953.

(2) Après la guerre l'Etat italien a concédé à plusieurs sociétés italiennes et étrangères le droit de recherche du pétrole dans des régions non comprises dans la vallée du Pô.

Les principales compagnies concessionnaires sont :

- la Standard Oil Co. of New Jersey,
- la Gulf Oil Co.,
- la Pacific Western Corporation,
- la Mc Millan Corporation,
- la D'Arcy Exploration,
- la S. p. A. Snia Viscosa,
- la S. p. A. Edison,
- la S. p. A. Montecatini,
- la S. p. A. Fiat.

§ 12 - L'ÉTAT ACTIONNAIRE

On a parlé un peu partout des sociétés par actions appartenant à l'Etat, ou dont l'Etat a le contrôle, ou encore dans lesquelles l'Etat a une participation de minorité.

Un grand nombre d'entre elles, comme on l'a déjà dit, sont tombées sous le contrôle de l'Etat à la suite de la crise économique qui sévit en Italie entre les deux guerres et sont groupées dans l'IRI (1).

Toutefois, il y en a d'autres qui sont contrôlées directement par l'Etat lui-même, ou par une entreprise autonome de l'Etat, ou encore par une entreprise ayant personnalité de droit public (2).

Quoique l'Etat participe au capital social de ces sociétés, elles conservent la personnalité juridique de droit privé.

En conséquence, elles sont soumises à la législation des sociétés par actions qui, en Italie, est l'objet du cinquième livre du code civil, de l'art. 2325 à l'art. 2461.

L'organe patronal est l'assemblée générale des actionnaires qui seule, à la majorité, approuve les bilans annuels, élit les administrateurs, les réviseurs et le président du collège des réviseurs.

Bien que l'Etat ou les organismes publics qui participent au capital de ces sociétés aient les mêmes droits que les autres actionnaires privés, la loi prévoit toutefois (art. 2458 du C.C.) qu'on peut, par statut social, leur attribuer le droit de nommer un ou plusieurs administrateurs ou réviseurs (3).

Ces administrateurs et réviseurs ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres administrateurs et réviseurs élus par

(1) Voir page 257.

(2) Voir les sociétés anonymes cataloguées :

- page 220, en partie contrôlées directement par l'Etat;
- page 243, contrôlées par les «banques d'intérêt national»;
- page 272, contrôlées par les chemins de fer de l'Etat;
- page 289, contrôlées par l'ENI.

(3) Code civil, art. 2458 :

« Se lo Stato o gli Enti Pubblici hanno partecipazioni in una società per azioni, l'atto costitutivo può ad essi conferire la facoltà di nominare uno o più amministratori o sindaci. Gli amministratori e i sindaci nominati a norma del comma precedente possono essere revocati soltanto dagli Enti che li hanno nominati.

Essi hanno i diritti e gli obblighi dei membri nominati dall'assemblea ».

l'assemblée générale des actionnaires, mais ils ne peuvent être révoqués que par l'Etat ou par les organismes publics qui les ont nommés.

En outre, l'art. 2460 du code civil prévoit que la présidence du collège des réviseurs est réservée au représentant de l'Etat, s'il y en a un parmi les membres de ce collège.

Ces deux articles du code, plus qu'une exception à la structure classique de la société anonyme, représentent une garantie qu'un capitaliste particulier — l'Etat — a voulu se réserver dans le cas où il interviendrait pour sauver du naufrage une société privée dans le but de mieux contrôler l'emploi de ses capitaux.

En effet, ces articles ont été introduits dans la législation à la suite de nombreux sauvetages de sociétés anonymes en difficulté effectués par l'Etat après la première guerre mondiale. Comme ils avaient donné de bons résultats, ils ont été maintenus dans le code civil promulgué le 16 mars 1942.

Les règles de l'organisation des sociétés anonymes sont trop bien connues pour en parler ici ; il est suffisant de remarquer que, lorsqu'elles ont été bien appliquées, elles ont donné partout de bons résultats.

L'Etat lui-même a préféré conserver les anciens organismes privés lorsqu'il s'empara des leviers de contrôle de ces sociétés. Il a même donné à certains organismes ayant personnalité de droit public une structure semblable à celle des sociétés par actions, surtout en ce qui concerne le fonctionnement des organes de l'administration et du contrôle.

* * *

La participation de l'Etat aux sociétés anonymes a posé un problème : celles-ci peuvent-elles conserver le but économique propre à ces organismes privés, c'est-à-dire la recherche du profit ?

A ce propos, il y a deux tendances opposées qui s'affrontent.

L'une, qu'on peut définir comme tendance économique, déclare que la présence de l'Etat parmi les possesseurs d'actions de la société ne change en rien le but qu'elle doit atteindre.

En conséquence, cette société doit être gérée comme n'importe quelle société anonyme selon les règles de l'entreprise privée qu'elle doit suivre dans sa politique financière, commerciale, syndicale, pro-

ductive etc., visant exclusivement à la réalisation d'un profit, sans quoi elle est destinée à l'insuccès.

L'autre, qu'on peut définir comme tendance sociale, nie, au contraire, que l'Etat puisse participer au capital social d'une entreprise privée simplement pour en tirer un bénéfice augmentant les revenus de l'Etat.

L'Etat — dit-on — doit toujours viser un but public même lorsqu'il exerce une activité ou administre un patrimoine réglés par le droit privé.

Ce but est « obligatoire » et il est le seul qui justifie l'intervention de l'Etat dans une société anonyme (1).

Bien entendu — ajoute-t-on — l'Etat doit atteindre ses buts publics d'une façon conforme, autant que possible, aux lois de l'économie (2).

Evidemment, dans une société commerciale dans laquelle l'Etat participe au capital avec des personnes privées, la tendance sociale se heurte à l'intérêt économique des autres actionnaires, surtout si ces derniers représentent la minorité des actions.

En effet, si l'Etat possède une participation minoritaire (et s'il est intervenu dans la constitution ou dans le sauvetage de la société sans se servir des droits qui lui sont reconnus par les articles 2458 et 2460 du C.C.) le contrôle et l'administration de l'entreprise suivent la règle générale des sociétés par actions, et l'Etat, bon gré mal gré, devient un capitaliste quelconque.

Mais, si l'Etat a une participation de majorité, l'administration de la société sera habituellement confiée à des fonctionnaires, les initiatives pourront être étouffées par la routine et les buts publics pourront prévaloir sur les buts privés.

Bien que la tendance économique soit très forte en Italie, on ne peut nier l'existence de ce conflit, qui éloigne le capital privé des sociétés par actions auxquelles participe aussi l'Etat. On recherche en conséquence une solution de compromis.

(1) MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO: *L'IRI*, Torino, 1955, vol. II, page 39:

« L'azionariato di Stato è dunque una forma di attività amministrativa di diritto privato, ma diretta alla realizzazione della destinazione fondamentale del potere pubblico », et, page 40: « L'azionariato di Stato non si spiega, e quindi non è legittimo, se non per finalità pubbliche ».

(2) *Ibidem*: page 41: « ...i fini perseguiti debbono essere raggiunti col minor dispendio possibile di beni e di prestazioni ».

A cet égard, on tente de réduire au minimum les buts d'ordre public, surtout d'ordre social, qui peuvent limiter l'activité de ces sociétés anonymes, afin de leur permettre d'être gérées selon le principe de la recherche d'un profit en parfaite égalité avec les autres entreprises privées du même genre.

§ 13 - CONCLUSION

En suivant le développement du secteur public italien on a vu que la plus grande partie des entreprises y sont entrées car l'Etat voulait remédier à des situations économiques peu satisfaisantes.

Dans le domaine du crédit, non seulement on chercha à remédier à une situation que ne pouvaient soutenir les banques privées, mais l'effort se poursuivait afin de créer un système de crédit viable et complet, correspondant autant que possible aux nécessités économiques nationales.

L'Etat, en effet, non seulement intervint par la mise sous contrôle direct de certaines banques, mais il adopta aussi une législation bancaire très détaillée et soumit les organismes de crédit à une étroite surveillance, ce qui lui donna la possibilité d'intervenir dans l'économie du pays en la dirigeant d'une façon assez efficace.

Dans le domaine industriel l'Etat chercha souvent dans le passé à se dessaisir de certaines entreprises dont il était devenu le principal actionnaire en allant au secours des banques.

Il lui arriva même de rétrocéder au secteur privé certains services publics, tels que les téléphones, où il ne garda qu'une entreprise s'occupant des communications à grande distance, quoique plus tard, à la suite d'un nouveau sauvetage, il acquit de nouveau la majorité des actions de la plus grande partie des compagnies téléphoniques.

Même un service public tel que la radio ne passa sous le contrôle de l'Etat qu'à la suite d'un de ces sauvetages.

Les organismes ayant personnalité de droit public créés entre les deux guerres sous la pression de l'autarcie dans le secteur des

mines ont presque tous disparu n'étant pas économiquement viables (1).

De même, l'intervention de l'Etat dans la recherche et l'exploitation des hydrocarbures n'a été due qu'à l'inaction des entreprises privées (2).

L'idée de nationaliser des entreprises afin de créer un Etat tendant au socialisme fut donc toujours absente de la politique italienne.

C'est pour cela que les partis qui suivent la doctrine socialiste — se référant au fait que les entreprises entrées dans le secteur public étaient le plus souvent des sociétés par actions traversant une crise — ont déclaré que l'Etat italien était un gros capitaliste et que l'IRI, auquel l'Etat confiait la gestion de la plus grande partie d'entre elles, était « l'hôpital de l'économie italienne ».

* * *

En ce qui concerne le prix de rachat des entreprises, lorsque celles-ci passèrent au secteur public, il faut remarquer que très peu de problèmes se posèrent, car le transfert concernait en général des entreprises dépendant d'autres en liquidation, ou qui auraient dû l'être elles-mêmes et que l'Etat voulait sauver.

En tout cas il est certain que le prix que l'Etat paya pour sauver les banques, en rachetant du même coup leurs paquets d'actions, était bien supérieur à la valeur des paquets qu'il recevait.

Quand l'Etat voulut transférer au secteur public des entreprises qui n'étaient pas dans cette situation de crise, il paya en général un prix correspondant à la valeur en bourse des actions, ou à celui fixé par une commission d'experts, ou enfin le débattit (mais ce fut très rare) avec les anciens propriétaires.

Il paya donc un prix qui fut, en général, équitable.

(1) L'« Azienda Ligniti Italiana » (ALI) créée pour l'exploitation des mines de lignite a été dissoute le 24 avril 1948.

L'« Azienda Carboni Italiani » (ACaI) qui exploitait des mines de houille a été dissoute le 12 décembre 1954.

Il est resté seulement l'« Azienda Minerali Metallici Italiani » (AMMI) qui contrôle maintenant la SAPEZ - société anonyme pour l'exploitation des mines de plomb et zinc.

(2) Voir page 278.

Bien que l'intervention de l'Etat ne tirât pas son origine de l'intention de s'emparer des entreprises privées afin de les garder, il faut remarquer que, petit à petit, l'Etat changea d'avis.

Nombreuses furent les causes qui modifièrent sa direction :

- les bons résultats donnés par la réorganisation du secteur du crédit, qui a permis à l'Etat d'affronter rapidement la reconstruction du pays dans l'après-guerre ;
- les buts sociaux que l'Etat dans cette période a pu atteindre par la gestion des entreprises industrielles confiées à l'IRI ;
- l'expansion maritime consécutive aux constructions navales effectuées par les chantiers contrôlés par l'Etat ;
- les brillants succès obtenus par les entreprises contrôlées par l'ENI dans les recherches et l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazéifiés ;

toutes ces raisons ont créé, dans ces dernières années, une tendance plus favorable à l'intervention de l'Etat dans l'économie privée.

On ne parle plus maintenant de rétrocéder à l'initiative privée les sociétés transférées au secteur public, mais seulement de mieux coordonner et diriger les entreprises économiques qui appartiennent à l'Etat.

A cet égard après des études, des débats aux Chambres et dans la presse, le Parlement a approuvé en 1956 (1) la création du « Ministero delle Partecipazioni Statali ». Il groupera toutes les attributions que le Conseil des ministres, la présidence du Conseil des ministres, les comités de ministres et les divers ministères avaient sur les sociétés par actions et sur les autres entreprises possédées par l'Etat.

Au ministère des participations de l'Etat seront transférées toutes les entreprises et les participations appartenant à l'Etat (2) ; elles seront confiées à la gestion de l'IRI ou de l'ENI ou d'autres organismes semblables de droit public (3).

Ce nouveau ministère aura surtout la haute surveillance sur les entreprises possédées par l'Etat. Il aura aussi la fonction de

(1) La loi qui a créé ce ministère a été promulguée le 22 décembre 1956.

(2) Art. 2 de la loi précitée.

(3) En effet l'art. 3 de la loi susdite dispose : « Le partecipazioni statali verranno inquadrare in Enti autonomi di gestione secondo criteri di economicità ».

coordonner, selon les buts à atteindre, l'activité de l'IRI, de l'ENI et des autres organismes éventuels qui gèrent les participations de l'Etat. Ces buts seront fixés par un comité formé par le président du Conseil des ministres (qui le présidera), le ministre des participations de l'Etat, le ministre du bilan, le ministre du trésor, le ministre de l'industrie et du commerce et le ministre du travail et de la prévoyance.

En outre, ce comité devra examiner chaque année les résultats atteints par les secteurs sous contrôle du ministère des participations de l'Etat (1).

Les mêmes tendances opposées (sociale et économique) qui s'affronteraient dans les débats concernant les buts de l'IRI et des entreprises contrôlées par l'Etat, se révélèrent dans les débats qui précéderent le vote de la création du « Ministero delle Partecipazioni Statali ». Aussi la même solution de compromis a été prise : les sociétés par actions rechercheront un profit dans leur gestion comme toutes les autres sociétés anonymes du même genre, mais on pourra limiter leur action par des buts publics bien spécifiés.

La loi du 22 décembre 1956 ne prévoit pour ce ministère aucune fonction de gestion ou d'administration des entreprises soumises à sa juridiction. En conséquence, tous les organes de l'administration de ces entreprises pourront accomplir leur tâche en pleine responsabilité sans ingérences politiques directes.

Logiquement, la tendance du nouveau ministère ne sera pas de réduire, mais plutôt d'augmenter l'intervention de l'Etat dans le secteur privé (2).

(1) Art. 4 de la loi du 22 décembre 1956.

(2) En effet le Conseil des ministres dans sa séance du 30 avril 1957, sur proposition du ministre des participations de l'Etat, a décidé le renouvellement des concessions téléphoniques à condition que les sociétés concessionnaires transfèrent à l'IRI la majorité de leurs actions de façon à permettre à l'Etat de contrôler le secteur téléphonique tout entier.

CONCLUSION

§ 1 - GÉNÉRALITÉS

L'efficience de l'organisation de production et de distribution d'un pays dépend assez étroitement des entreprises qui satisfont aux besoins de crédit, d'énergie, de transports, d'utilité publique, ou qui fournissent certains produits — tels les produits sidérurgiques — dont l'importance dans la vie industrielle est de plus en plus grande.

En conséquence, on peut affirmer que les entreprises du secteur public des trois pays étudiés représentent un des facteurs déterminants du développement futur de l'économie de ces pays.

Cela est d'autant plus vrai qu'en raison de leur grande importance elles pèsent sur la politique qui sera suivie par les entreprises privées.

Souvent les prix de vente pratiqués par ces industries de base influencent les prix de revient des autres industries, y compris celles qui travaillent pour l'exportation. La capacité de celles-ci de vendre sur les marchés étrangers et la possibilité pour l'Etat d'établir une balance commerciale saine seront ainsi influencées par la politique suivie par les entreprises du secteur public et par l'efficience de leur organisation.

Des conséquences bien plus importantes que l'avenir même des entreprises nationalisées découlent donc du résultat de leur gestion et des solutions qu'on apportera aux problèmes concernant l'activité de l'Etat-entrepreneur, problèmes qui n'ont pas encore trouvé une réponse définitive.

Un des premiers problèmes qui se posent est celui de savoir vers quel but doit être orientée la gestion des entreprises nationalisées.

Ces entreprises sont différentes, dans leur essence même, des organes classiques de l'Etat, car elles ne sont pas des organismes dépensiers mais de production. Une gestion économique devrait donc être leur but.

D'ailleurs le législateur, en les retranchant de l'économie privée, a montré son intention de donner à leur gestion un but différent de celui purement économique qui est poursuivi par les entreprises du secteur privé.

Certains de ces organismes nationalisés relèvent du droit public, ce qui est une preuve supplémentaire que leurs buts doivent être de nature publique.

Toutefois, il semble que le fait qu'ils participent aux buts propres de l'Etat ne doit pas être interprété comme une affirmation que ces organismes sont d'abord politiques et que leur nature économique n'est que secondaire.

En effet, si l'on considère la politique non pas comme une chose quelconque dans le cadre de laquelle tendent à s'affirmer certaines idées et groupements de personnes, mais comme l'organisation de la « res publica », on voit qu'elle représente l'ensemble des fins à la réalisation desquelles tendent toutes les activités de la nation.

A ces fins on parvient avec des méthodes et des instruments différents, selon les domaines dans lesquels elles doivent être atteintes. En conséquence, un organisme économique, même s'il appartient à la collectivité et est lié à des buts publics, doit obéir aux nécessités qui lui sont intrinsèques, c'est-à-dire aux exigences de l'économie. On en trouve la preuve dans les discussions sur la gestion des entreprises publiques, où l'on demande le plus souvent qu'elles suivent une « politique économique saine ». On veut dire par là qu'elles doivent adopter une politique économique semblable à celle qui serait suivie par des entreprises privées se trouvant à leur place et agissant en situation de concurrence.

Il est en effet impensable qu'on suggère aux entreprises nationalisées d'exploiter à leur propre profit les possibilités que leur fournit la situation de monopole dont elles jouissent parfois.

Elles devraient donc se comporter comme dans une situation idéale de concurrence parfaite, quand le prix de vente tend à s'approcher du coût de production des entreprises les mieux organisées.

Cette affirmation met en valeur la nécessité que les entreprises publiques soient gérées de façon à ne pas produire des bénéfices ou subir des pertes. Elles doivent couvrir tout juste leur prix de revient, y compris la rémunération du capital à un taux égal à celui qui est normal pour le marché et le temps donnés.

Cela pour plusieurs raisons :

— Premièrement : une politique différente pourrait avoir des conséquences non équitables sur la collectivité. En effet, si le prix de vente est inférieur au prix de revient, le Trésor doit combler le déficit avec de nouvelles impositions sur tous les contribuables, même sur ceux qui n'utilisent pas les services ou les produits des entreprises nationalisées. Cela peut être parfois justifié, surtout dans certains services publics, pour des raisons sociales ou politiques, mais c'est difficilement justifiable du point de vue économique.

— Deuxièmement : une conduite économique différente pourrait avoir des influences inflationnistes ou déflationnistes. En effet, si les déficits et les bénéfices des diverses entreprises nationalisées ne s'équilibrent pas, cas assez rare, et si, d'un autre côté, dans l'ensemble du système économique national on ne compense pas ces pertes ou ces bénéfices, par exemple par un boni ou un déficit du budget de l'Etat, une gestion non équilibrée des entreprises nationalisées pourrait avoir une influence sur l'évolution de la situation monétaire du pays, étant donné l'importance des dites entreprises.

— En dernier lieu : il est nécessaire d'assurer l'équilibre du bilan de ces compagnies pour éviter une déformation structurelle du marché.

La limitation des biens, que les hommes ont à leur disposition, les oblige à un choix continu des fins auxquelles ces biens doivent être appliqués. D'un autre côté, il est généralement admis que la concurrence tend à distribuer les ressources disponibles entre les différents emplois de façon que le produit total soit le plus grand possible, c'est-à-dire que l'utilité marginale des pro-

duits des différentes entreprises tende à s'égaliser. Une exploitation constamment et sensiblement déficitaire ou en surprofit d'une entreprise publique aura pour conséquence de fausser cette tendance en y introduisant des éléments étrangers. Tout d'abord, elle provoquerait une sur ou une sous-expansion de l'entreprise en question. En effet, les consommateurs et les entrepreneurs prennent en considération les prix des marchandises qui leur sont offertes et quand elles sont remplaçables, à parité d'utilité, ils achètent de préférence celles qui sont meilleur marché.

En conséquence, les entreprises nationalisées devront faire face, selon le cas, à une demande plus grande ou plus petite.

Naturellement, plus la demande du produit de ces industries est élastique, plus cette argumentation a de la valeur; moins elle est élastique et moins elle en a.

L'effet de cette déformation se fera naturellement sentir aussi sur les industries produisant des biens qui peuvent être remplacés par ceux produits par les entreprises nationalisées. Quand ces dernières fournissent de la force motrice, des matières premières ou n'importe quelle marchandise destinée à être utilisée par les autres entreprises, celles-ci seront aussi portées à modifier la destination de leurs investissements. Leur choix se portera sur des méthodes de production qui seront meilleur marché, seulement parce que les entreprises nationalisées vendent leurs produits à des prix inférieurs ou supérieurs aux prix qui auraient été établis par la libre concurrence.

L'effet de cette déformation tendra à s'amplifier en chaîne.

Les inconvénients qui en dérivent n'ont pas besoin d'être rappelés ici. Qu'il nous suffise de citer ce qu'écrivait déjà Adam Smith dans son « *Wealth of Nations* » :

« It is thus that every system which endeavours, either, by extraordinary encouragements, to draw towards a particular species of industry a greater share of the capital of the society than what would naturally go to it, or, by extraordinary restraints, to force from a particular species of industry some share of the capital which would otherwise be employed in it, is in reality subversive of the great purpose which it means to promote. It retards, instead of accelerating, the progress of the society towards real wealth

and greatness; and diminishes, instead of increasing, the real value of the annual produce of its land and labour » (1).

Naturellement, dans certains cas d'espèce, on peut donner des contre arguments qui peuvent justifier une conduite différente; quelques-unes de ces raisons sont d'ordre économique :

— Il est possible que l'Etat ait payé, lors de la nationalisation d'une certaine industrie, un prix supérieur ou inférieur à la valeur réelle de cette industrie. Si ce prix a été payé au moyen d'obligations émises par l'entreprise et si celle-ci doit faire face à leur service, elle peut se trouver dans la situation de devoir verser en intérêts une somme supérieure ou inférieure à celle qu'elle aurait dû payer si le prix de rachat avait été calculé correctement. En conséquence, une perte ou un taux de profit supérieur à la normale serait souhaitable pour éviter une sur ou une sous-expansion de cette industrie. La différence devrait être payée ou encaissée par les autorités publiques, ce qui est aussi conforme à la justice, car c'est généralement à cause de raisons politiques qu'il existe une telle différence entre la valeur réelle du capital de l'entreprise et sa valeur nominale. C'est la seule justification économique que l'on puisse donner à une politique des prix donnant des résultats différents de ceux que l'on a souhaités au début de ces conclusions. La différence entre ces deux politiques est d'ailleurs plus apparente que réelle, car la dernière n'est qu'un cas particulier de la première.

De nombreuses autres raisons ont été invoquées pour justifier des politiques différentes, mais elles ne peuvent pas résister à la critique.

On a affirmé qu'une perte dans une industrie aux prix de laquelle sont liés ceux de nombreuses autres industries serait souhaitable en période d'inflation pour ralentir leur hausse. En effet, dans une telle période, les prix de tous les biens ont tendance à augmenter et les salaires les suivent. L'entreprise nationalisée devrait donc faire face à des coûts plus élevés. Si ses prix de vente n'augmentent pas suffisamment, elle subira une perte qui devra être comblée par l'Etat. En conséquence, l'effet modérateur de l'inflation que l'on espérait obtenir par la stabilité des prix de cette entreprise, sera neutralisé par une injection de pouvoir

(1) ADAM SMITH. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Liv. IV, ch. IX.

d'achat. La seule conséquence d'une telle politique sera donc que les prix, au lieu de subir une soudaine poussée à la hausse au moment du relèvement des prix de l'entreprise, subiront une force inflationniste moins vive, mais appliquée pendant un temps plus long.

Le raisonnement inverse peut être fait pour le cas de déflation.

On a dit que si dans le cadre de la baisse générale des prix qui en dérive, les entreprises nationalisées réduisent elles aussi leurs prix, cela pourrait renforcer les tendances déflationnistes du marché. Elles devraient donc garder leurs prix inchangés. La conséquence de cette politique sera probablement un profit anormalement élevé si l'entreprise agit dans une situation de monopole. Plusieurs possibilités s'ouvrent alors dans ce cas.

Elle peut investir ce profit, mais comme certaines de ses installations seront probablement inutilisées du fait qu'une partie de ses clients se seront tournés vers un produit de remplacement devenu meilleur marché par suite de la déflation, elle cherchera à l'investir en dehors de son cadre normal d'action, de la façon la plus rentable. Le capital privé, qui, dans une telle période n'est déjà pas très porté vers de nouveaux investissements, le sera encore moins à cause de l'intervention de ce nouveau concurrent.

D'un autre côté, elle peut verser ce profit à l'Etat. Si celui-ci le stérilise, les forces déflationnistes s'en trouveront accrues. Au contraire, s'il l'investit dans des œuvres d'utilité publique, rentables à longue échéance, on aura effectivement réalisé un effort pour combattre la déflation.

Il ne faut pas, toutefois, oublier qu'aux prix des produits des entreprises nationalisées sont bien souvent liés ceux de nombreuses autres entreprises. Une méthode si artificielle de combattre la déflation poserait de graves problèmes en ce qui concerne les échanges internationaux et pourrait faciliter la concurrence des entreprises étrangères, d'où une nouvelle poussée vers la réduction des prix des industries nationales. Cela s'explique car une tendance à la déflation ne se déclare, en général, pas seulement dans un seul pays, sauf quand elle est organisée et voulue par le gouvernement dans des buts spéciaux. Dans ce cas, toutefois, les entreprises nationalisées ne seront pas libres de choisir leur politique, car il est peu croyable qu'un gouvernement qui, pour des

raisons particulières, suit une politique de déflation, n'ait pas recours à ce puissant moyen de direction de l'économie qui est représenté par les entreprises du secteur public.

On a encore soutenu que les entreprises nationalisées doivent parfois être exploitées d'une façon déficitaire afin que leurs produits puissent en remplacer d'autres importés, pour économiser des devises et permettre la formation d'une balance commerciale plus favorable.

La politique économique du pays peut demander l'application de cet expédient, mais cela seulement dans des cas spéciaux et dans le cadre d'un ensemble de mesures économiques. On ne peut pas l'adopter comme règle générale chaque fois que la balance des comptes est déficitaire.

On peut aussi avoir recours à la gestion déficitaire d'une entreprise nationalisée quand on veut payer à son personnel un salaire supérieur à celui que gagnent les travailleurs des autres entreprises similaires pour une production égale en qualité et en quantité.

Il est possible, en effet, que parmi les entreprises du secteur public il y en ait certaines dont l'exploitation revient sensiblement plus chère que dans d'autres, mais que sur ces entreprises repose la vie économique d'une région déterminée. Un cas typique est celui de certains bassins miniers en voie d'épuisement. Si l'on gérait ces entreprises conformément aux lois de l'économie, elles devraient ou être fermées ou payer à leur personnel un salaire proportionnel à la valeur des biens qu'il produit effectivement. Mais ce salaire pourrait être intolérablement bas et, d'un autre côté, il peut être impossible aux travailleurs des entreprises en question de se réemployer dans le cadre de la région. La solution économique serait alors de fermer les entreprises et d'en transférer le personnel dans des lieux où il pourrait être utilement et économiquement employé. Un tel transfert pourrait toutefois avoir des conséquences sociales indésirables. Dans ce cas, on peut justifier une exploitation sciemment et systématiquement déficitaire des entreprises publiques. Cette perte est pratiquement un subside payé par le pays à ceux qui, parmi ses citoyens, travaillent dans des régions particulièrement improductives. La décision de suivre une telle politique doit être prise dans chaque cas. En principe on ne saurait admettre que le fait que le person-

nel renvoyé par une entreprise publique ne puisse se réemployer dans le lieu même, soit considéré comme une raison suffisante pour obliger les industries nationalisées, se trouvant dans cette situation, à continuer une exploitation déficitaire.

Ce sont les raisons qu'on a le plus souvent citées pour justifier une conduite de gestion différente de celle économiquement saine dans les entreprises nationalisées.

Naturellement, il est aussi possible que le pouvoir politique décide que pour des raisons d'ordre extra-économique, certaines entreprises soient gérées selon d'autres critères. Ces interventions semblent toutefois devoir être extraordinaires, car de nombreuses lois obligent la plus grande partie des entreprises du secteur public à équilibrer leur bilan en un nombre raisonnable d'années.

La formule des sociétés d'économie mixte impose elle aussi aux entreprises nationalisées de réaliser l'équilibre de leur bilan. En effet, cette formule est due au désir de collaborer avec le capital privé et celui-ci ne s'intéresse à une entreprise que si cette dernière peut le rémunérer. D'ailleurs, la présence de l'Etat parmi les actionnaires de ces sociétés, freine leur tendance à la recherche du profit maximum.

* * *

Si le prix de rachat des entreprises a été calculé de façon qu'il ne corresponde pas à la réalité, on peut justifier un déficit ou des profits supérieurs à la normale.

Cette opinion de Mr. Pigou (1) ne sera probablement pas suivie; elle est très ingénieuse, mais de graves difficultés pratiques s'y opposent. On ne voit pas bien comment les pouvoirs publics pourraient expliquer le fait d'avoir payé un prix qu'ils reconnaissent eux-mêmes inéquitable. Toutefois la proposition en question est remarquable, car elle met en évidence l'importance d'une détermination correcte du prix de rachat.

C'est là une question très délicate. On peut dire qu'on n'a pas trouvé une méthode qui n'ait pas été soumise aux critiques les plus variées. C'est d'ailleurs compréhensible, car la politique n'a pas été toujours absente dans la détermination de ce prix.

(1) A. C. PIGOU: *The Economics of Welfare*.

Pour cette raison, on passe de la confiscation pure et simple au paiement d'un prix de rachat tellement élevé que pas un capitaliste n'aurait accepté de le payer pour ces entreprises.

Les cas extrêmes se produisirent en France, bien que les autres pays ne furent pas complètement exempts de ces défauts, en fixant des indemnités et des formes de paiement plus ou moins équitables pour le rachat de diverses entreprises.

Il est clair que les partis au pouvoir, quand ils procèdent à des nationalisations, doivent observer les lois en vigueur. Si ce principe n'est pas respecté, on met en danger le système démocratique lui-même. Les lois sont, en effet, une garantie de traitement égal pour tous les citoyens et contre toute action arbitraire, y compris celles qui pourraient être commises par le pouvoir exécutif, alors que les constitutions de ces pays garantissent les citoyens contre toute politique consciemment et intentionnellement dirigée vers le but de favoriser une partie de ceux-ci aux dépens des autres.

Bien entendu, il est clair qu'une politique d'inflation ou de déflation favorisera certaines parties de la population et sera défavorable à d'autres.

Un gouvernement suivant ces politiques pourra être accusé pour beaucoup de raisons, mais on pourra difficilement affirmer que ce sont là des méthodes intentionnellement employées par lui pour ruiner certaines classes, sauf dans des cas spéciaux, comme pour l'inflation qui suivit la révolution russe, destinée à ruiner la bourgeoisie.

Parmi les droits, dont les citoyens jouissent dans les pays gouvernés par un régime de libre entreprise, il y a celui de conserver les biens dont ils sont propriétaires, s'ils sont capables de les garder à travers les hasards de la vie économique.

Si ce principe est accepté — et il l'est dans les pays de démocratie occidentale — les propriétaires ont droit, dans le cas où leurs biens seraient transférés au secteur public, à une compensation équitable.

Pour la détermination des indemnités on a eu habituellement recours à trois méthodes :

— ou l'on a nommé des commissions paritaires destinées à fixer un prix de rachat à un niveau tel qu'il ait l'agrément des deux parties en cause ;

— ou l'on a fixé, pour les entreprises dont les actions étaient cotées en bourse, un prix basé sur ces cotations, et, pour les autres entreprises, un prix basé sur la cotation en bourse d'actions d'entreprises similaires;

— ou l'on a fixé un prix basé sur les revenus de l'entreprise de façon à garantir aux propriétaires expropriés un revenu égal à celui dont ils jouissaient auparavant.

Cette dernière méthode ne semble pas être la meilleure, car elle ne tient pas compte de la diminution du facteur risque, les indemnités étant payées en obligations qui, la plupart du temps, sont garanties par l'Etat.

Le rachat à la valeur en bourse prête aussi à des critiques, car le prix, auquel les actions y sont cotées, n'est pas toujours en relation avec la valeur réelle de ces actions. Il y a en outre une différence entre le prix auquel s'effectuent les transactions concernant quelques actions et celui auquel s'échangent les paquets d'actions qui donnent le contrôle d'une entreprise.

La première méthode, grâce à son élasticité, permet de tenir compte de certains facteurs qui seraient exclus du calcul des indemnités si l'on adoptait des méthodes plus rigides.

On peut considérer le cas de petites entreprises, en face desquelles le législateur s'est trouvé en Angleterre lors de la nationalisation des entreprises de transport routier; ces organismes étaient habituellement dirigés par les propriétaires eux-mêmes. Ceux-ci, qui s'étaient souvent établis entrepreneurs pour pouvoir être leur propre patron, étaient obligés, pour continuer à l'être, de monter une autre affaire, dans un domaine inconnu pour eux, avec, si l'on peut dire, un nouvel apprentissage à faire.

En pratique, la plus grande partie de ces entrepreneurs y renonça et préféra accepter une place de fonctionnaire dans la nouvelle entreprise nationale.

Il semble que, dans ce cas, il faille ajouter une somme au prix de rachat pour indemniser un homme obligé d'abandonner le travail qu'il avait choisi et le dédommager pour le travail qu'il doit accomplir avant de pouvoir parvenir à une nouvelle activité indépendante.

Il faut encore considérer le cas de la nationalisation d'une entreprise détenant un monopole. Une telle entreprise ne semble pas devoir être rachetée à un prix fixé en se basant sur les divi-

dendes payés par elle, ni sur la valeur en bourse de ses actions ou plus généralement à sa valeur de marché.

Dans ce cas, en effet, on rachèterait aussi aux propriétaires la possibilité qu'ils avaient d'exploiter le public par des prix de monopole. D'autre part, si l'on payait ce prix et si l'entreprise nationalisée devait faire face seule au service de la dette contractée pour pouvoir racheter la compagnie privée, elle devrait probablement pratiquer des prix très proches des anciens prix de monopole ou être exploitée en perte. On a donc souvent proposé que dans ce cas le prix soit fixé par une commission se fondant sur ce que serait la valeur de l'entreprise si elle n'était pas exploitée en régime de monopole. Ce serait là quelque chose de difficile à réaliser, mais on a affirmé que, le monopole ayant une conduite antisociale, on ne doit pas le récompenser en lui versant en une seule fois ce qu'il aurait pu réaliser en plusieurs années.

Dans les trois pays étudiés, le problème de savoir dans quelle mesure on doit indemniser les monopolisateurs ne s'est pas posé en pratique. Il aurait été probablement résolu par une solution de compromis, cela d'autant plus qu'il faut considérer le cas des actionnaires qui sont devenus tels depuis peu de temps seulement et qui pouvaient raisonnablement s'attendre à ne pas voir leur situation changer si brusquement. A ce sujet, il faut remarquer que, même si l'Etat devait payer une indemnité correspondant à la valeur de marché de l'entreprise monopolisatrice nationalisée, l'économie nationale pourrait tirer de la nationalisation un certain avantage.

Mr. A. C. Pigou (1) a mis en évidence comment, même dans ces conditions, la nationalisation d'un monopole est avantageuse, car un monopole est nocif non seulement parce qu'il permet à certaines personnes d'exploiter les autres, mais surtout parce qu'il empêche la réalisation de certains investissements. En conséquence, dit-il, il est mieux que le gouvernement paye la rançon demandée par les monopolisateurs et considère comme perdue une partie de la somme ainsi payée, afin de gérer l'entreprise dans des conditions normales, plutôt que de laisser subsister le monopole privé. Il sera ainsi mis fin à la politique tendant à empêcher des investissements dont la rentabilité marginale est élevée et cela

(1) A. C. PIGOU: *ouvrage cité*.

aura l'effet heureux d'augmenter le revenu national, même si pour obtenir cet effet, une partie de la population a dû se plier à une sorte de chantage exercé par une autre partie.

Il est vrai que le gouvernement devra recourir au système fiscal pour obtenir l'argent dont il a besoin pour faire face à la perte ainsi subie, mais l'assiette sur laquelle les impôts seront assis sera plus large que celle sur laquelle les monopolisateurs établissaient leurs surprofits et en conséquence, dans le cas où l'Etat aurait recours aux impôts indirects, l'influence déformante sur les investissements sera moins grande. Elle sera encore plus petite si l'Etat a recours aux impôts directs.

* * *

La nationalisation pose aussi le problème de l'efficiencia des entreprises du secteur public.

Dans l'industrie privée la recherche du profit pousse les entrepreneurs à prendre des risques pendant que la concurrence les oblige à rechercher les méthodes de production les plus rentables.

Des bénéfices élevés ou des pertes, et le cas échéant la faillite, sont la récompense ou la sanction de leur activité. Le problème est de savoir ce qui peut remplacer l'intérêt individuel dans le secteur public et ce qui peut empêcher la « bureaucratization » de ces entreprises. Ce sont deux graves problèmes auxquels les entreprises nationalisées doivent faire face, « The Crux of nationalization » comme dit Sir A. Salter (1). Il a été souvent reconnu que dans les entreprises nationalisées il n'y a pas un stimulant comparable à l'intérêt individuel qui pousse à la recherche de l'efficiencia et à l'adaptation de l'entreprise aux nécessités du marché. A la place de la faillite, regrettable mais salutaire, de quelques entreprises, dans le secteur public on a parfois tendance à faire supporter par les consommateurs une situation économiquement peu souhaitable. D'autre part, il ne faut pas oublier qu'à notre époque, dans laquelle la direction des sociétés est séparée de la propriété, les cadres des grandes entreprises publiques ou privées se trouvent dans une situation assez semblable.

(1) A. SALTER: *The Crux of Nationalization*, étude contenue dans W. A. ROBSON: *Problems of Nationalized Industry*, London, 1952.

A ce sujet, on peut rappeler ici ce qu'affirmait le professeur Demaria dans son rapport à l'Assemblée constituante italienne : « Nelle aziende dell'I.R.I., i dirigenti sono spronati, oltre che dal senso della propria responsabilità e dignità, dalla sensazione che la propria posizione, la possibilità di migliorarla o rovinarla del tutto, sono nelle loro mani, indipendentemente da ogni partecipazione agli utili dell'impresa ». Il se référait à des entreprises organisées d'après la formule des sociétés anonymes d'économie mixte, mais la même chose peut être affirmée au sujet d'entreprises organisées d'autre façon, pour autant que leurs rapports avec l'administration soient assez lâches. Il serait vain, en effet, de demander aux dirigeants d'une entreprise de défendre l'intérêt général. Comment d'ailleurs pourraient-ils le déterminer ?

Ce sont probablement les hommes les mieux placés pour connaître les intérêts de leur entreprise et rechercher les moyens qu'il faut mettre en œuvre pour en assurer la prospérité. Mais, si l'intérêt du pays demandait le sacrifice de l'entreprise, comment pourraient-ils s'en rendre compte ? Et même si cela leur apparaissait clairement, auraient-ils la force de sacrifier leur œuvre ? Il existe une certaine logique des institutions de laquelle découle un partage des attributions, et ce n'est pas aux cadres des organismes du secteur public de l'économie qu'il appartient de déterminer quel est l'intérêt de la collectivité nationale.

Il ne suffit pas d'affirmer que la nationalisation est l'exploitation d'une entreprise en vue des besoins de la communauté (1), il faut que ces besoins soient déterminés sans équivoque possible afin que l'entreprise sache quels sont les buts à atteindre et que l'on puisse juger de l'efficacité de sa gestion. L'équilibre du bilan n'est pas un critère suffisant pour juger, par exemple, la gestion d'une entreprise agissant en régime de monopole.

Les personnes qui sont appelées à juger l'efficacité et la qualité de la gestion d'une entreprise nationalisée doivent pouvoir confronter les moyens que celle-ci a mis en œuvre avec les résultats obtenus et doivent pouvoir comparer ces derniers avec les exigences de l'intérêt général, telles qu'elles ont été indiquées à l'entreprise.

* * *

(1) Voir « Introduction », page 10.

C'est dans la recherche de l'autonomie des entreprises nationalisées qu'on a eu recours à diverses formules. Toutefois, ces formules ne sont pas à l'abri de toute critique.

Aux sociétés d'économie mixte on a fait de nombreux reproches, notamment à cause des obligations que l'Etat, en tant que tel, a envers tous les citoyens et de celles dont il se charge en tant qu'actionnaire de sociétés anonymes, et parce qu'il a souvent une tendance naturelle à favoriser celles-ci vis-à-vis des entreprises concurrentes appartenant au secteur privé (1). En général, les sociétés d'économie mixte se trouvent dans une situation privilégiée, ne fût-ce que parce qu'elles peuvent trouver plus facilement le crédit dont elles ont besoin, grâce à cette sorte de garantie morale que l'Etat leur accorde par le fait même d'en être actionnaire.

D'autre part, il est évident que le recours à ce type de société empêche la constitution de liens trop étroits entre l'administration et les entreprises. A ce sujet, Mr. Silva directeur de la « CONIEL - Compagnia Nazionale Imprese Elettriche » disait : « La statizzazione indiretta, già in atto coll'avvento dell'IRI lascia alle imprese quell'autonomia che è alla base di ogni buona gestione » (2).

L'indépendance des entreprises nationalisées semble pouvoir être obtenue en évitant les critiques adressées aux sociétés d'économie mixte, si l'on a recours à des formules semblables à celles des « Public corporations » anglaises, ou des « Sociétés nationalisées », ou des « Etablissements publics nationalisés » français.

Tous ces organismes sont juridiquement autonomes vis-à-vis des autorités de l'Etat. Ces dernières se sont toutefois réservé le droit d'en contrôler la gestion et de leur donner des directives. C'est logique, car les entreprises nationalisées représentent en définitive des investissements faits par les pouvoirs publics, qui sont responsables de l'emploi des deniers publics.

Aucune objection ne peut donc être faite à ce que ces entreprises soient soumises au contrôle des organes auxquels est assujettie, en général, la gestion de l'administration, ou d'autres organes spécialement créés pour les contrôler.

Plus délicat est le problème que pose le pouvoir du ministre de donner des directives à ces entreprises. Ce pouvoir, que l'on

(1) Voir aussi le chapitre « La France », page 146.

(2) MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO: *Ouvrage cité.*

rencontre toujours d'une manière plus ou moins directe dans tous les organismes du secteur public, doit être limité d'une façon ou d'une autre, car autrement les buts mêmes que l'on voudrait atteindre en les constituant, seraient compromis. On ne peut toutefois pas donner une réponse précise à la question de savoir où cette limite doit être placée.

Afin de déterminer ce pouvoir, on a parfois énuméré les décisions qu'une entreprise ne pouvait prendre sans l'approbation du ministre et les cas dans lesquels celui-ci pouvait intervenir pour imposer une certaine ligne de conduite.

D'autres fois, on a simplement déclaré que le ministre pouvait intervenir dans la gestion des entreprises publiques seulement en donnant des directives d'ordre général.

Il semble que le premier système délimite plus clairement les pouvoirs du ministre quoique ces énumérations aient surtout caractère d'exemple. En effet elles contiennent presque toujours une clause autorisant le ministre à donner des directives toutes les fois qu'il le jugera utile, dans des questions concernant la politique générale de l'entreprise et pouvant mettre en jeu l'intérêt national.

Il est évident que la personnalité du ministre en charge peut jouer un grand rôle, car on peut interpréter d'une façon différente l'expression « questions de politique générale de l'entreprise ».

Si le ministre doit pouvoir intervenir, il ne doit pas entrer dans le domaine de l'administration quotidienne des entreprises nationalisées. Une intervention trop poussée annule non seulement « l'autonomie » que l'on veut atteindre par ce système d'organisation, mais elle augmente le danger d'ingérences politiques dans l'administration de l'entreprise, ainsi que celui de « bureaucratisation » de celle-ci. A ce sujet Mr. Morrison affirmait, en parlant des cadres des entreprises nationalisées : « If these men are to live a life which is really a Civil Service life... we shall not get the men to serve on these commercial undertakings and we shall not get the best out of those who are there » (1).

Il faut en outre remarquer que si le ministre intervient trop souvent dans l'administration des entreprises du secteur public, il sera presque obligé, lorsqu'on lui posera des questions au

(1) 448 Commons Debates, 5s, Col. 456.

Parlement au sujet de leur administration, de prendre position comme défenseur des hommes qui les dirigent, une critique faite à ces organismes devenant indirectement une critique de son action et de la politique suivie par le parti auquel il appartient; on assistera donc à une très regrettable confusion de politique et d'économie.

Un autre problème, qui découle des pouvoirs que le ministre exerce sur les entreprises nationalisées, est celui de savoir jusqu'à quel point il doit être considéré comme responsable des actions de celles-ci vis-à-vis du Parlement. Evidemment, la réponse à cette question dérive non seulement des dispositions légales qui règlent les pouvoirs du ministre et du Parlement sur celles-ci, mais aussi de l'interprétation que le ministre lui-même a donnée à son pouvoir d'intervention dans les questions de politique générale des entreprises; plus l'intervention du ministre est active, plus le Parlement a le droit de le questionner à ce sujet.

A ce propos se pose le très délicat problème des rapports entre le Parlement et les organismes économiques du secteur public. On veut bannir l'étatisme, mais le Parlement réclame le pouvoir de juger et, par suite d'influencer les entreprises nationalisées. On ne voit pas comment l'on pourrait nier au pouvoir législatif le droit de se prononcer sur la politique de ces entreprises. Si, en effet, on veut qu'elle s'accorde à l'intérêt général, aucun organisme aujourd'hui n'est mieux qualifié que lui pour en juger. Si au contraire, on admet que ces entreprises peuvent se limiter à rechercher leur intérêt, on peut se demander si vraiment c'était le cas de les nationaliser.

Il semble toutefois qu'un contrôle trop strict et continu du Parlement ne soit pas souhaitable pour la bonne marche des organismes économiques du secteur public.

Ici aussi la solution doit être recherchée dans une sorte de compromis qui permettrait au Parlement d'exercer sa haute surveillance sur ces entreprises tout en évitant que, pour des raisons d'ordre politique, il puisse leur imposer des décisions qui pourraient avoir des conséquences fâcheuses pour les entreprises elles-mêmes.

Ce compromis est inévitable si l'on veut empêcher qu'un jour les organismes du secteur public deviennent le terrain d'essai rêvé pour des expériences démagogiques.

Bien qu'on ne puisse pas souscrire entièrement aux idées professées par « The Times » dans son article « Parliament and Corporations » (1), il faut admettre que du Parlement dépendent les ministres y compris ceux d'entre eux qui sont chargés de surveiller les entreprises nationalisées. Ces ministres ont pu parfois refuser de répondre à des interrogations qui ne faisaient que demander des détails sur l'administration de ces entreprises ; mais, d'autres fois, on a posé au Parlement des problèmes d'ordre général qui ont fait l'objet de longs et âpres débats, comme celui qui se déroula au Parlement italien pour décider de retirer les entreprises contrôlées par l'IRI de la confédération du patronat italien.

Mais c'est seulement sur des sujets de politique économique et sociale très généraux que le Parlement doit avoir le droit d'intervenir.

On doit en conséquence refuser au Parlement, et au ministre, le droit de contrôler la nomination des dirigeants et des fonctionnaires de ces entreprises, afin aussi d'éviter le danger du fonctionarisme du secteur public.

Dans le cas contraire, on arriverait à une sorte de contrôle préventif du Parlement ou du ministre avec un véritable transtert de pouvoirs de direction, et on détruirait en pratique ce qu'on a fait pour assurer aux entreprises publiques une réelle autonomie vis-à-vis des organes traditionnels de l'administration de l'État.

A l'heure actuelle, les Parlements et les ministres des pays étudiés tendent à s'approcher d'une solution d'équilibre, qui leur permet de participer à la fixation de la politique économique et sociale des entreprises du secteur public, tout en les laissant assez libres de se gérer et de s'organiser d'une façon qui leur permette de continuer à agir comme des organismes économiques et non comme des services de l'administration.

D'autre part, l'organisation des entreprises nationalisées tend de plus en plus à se modeler sur un des deux types déjà cités, c'est-à-dire sur les sociétés d'économie mixte ou sur des orga-

(1) « The Times » 3 mars 1948. Il y était affirmé que les ministres, vis-à-vis des entreprises qui dépendent d'eux, doivent se considérer comme les hommes de confiance des actionnaires d'une société anonyme jouissant de pouvoirs bien définis pour déterminer la politique générale de celle-ci et pour en nommer les dirigeants, pendant que le Parlement doit se considérer comme une assemblée générale des actionnaires.

nismes largement inspirés des sociétés anonymes. Ces derniers s'en différencient en ce qu'ils n'ont pas d'actionnaires, mais un seul propriétaire: l'Etat, avec substitution d'un ministre ou d'un comité de ministres à l'assemblée générale.

Tous les projets déposés en France pour unifier l'organisation juridique des entreprises du secteur public proposent l'adoption de statuts se référant à l'une de ces deux formules avec une certaine préférence pour la deuxième.

En Italie aussi on veut modifier la situation juridique de certaines entreprises du secteur public de telle sorte qu'elles puissent toutes rentrer dans quelques cadres juridiques bien déterminés. Ainsi très récemment, lors de la constitution du ministère des participations de l'Etat, on a décidé que l'Etat doit transférer les paquets d'actions dont il est propriétaire à l'IRI ou à l'ENI, ou à d'autres organismes semblables de droit public.

On peut donc prévoir que dans les prochaines années, les entreprises nationalisées des divers pays seront organisées d'après un nombre très réduit de modèles et qu'elles jouiront d'une substantielle autonomie vis-à-vis de l'Etat, qui ne pourra intervenir qu'en donnant des directives d'ordre général.

* * *

La nationalisation pose aussi le problème des rapports entre les entreprises du secteur public et les syndicats.

Les liaisons existant entre ces derniers et les partis politiques sont bien connues. Il en découle que souvent ceux-ci interviennent pour aider les syndicats à atteindre leurs buts, et leurs possibilités de pression sont d'autant plus grandes que les organismes économiques du secteur public sont plus étroitement dépendants du pouvoir politique.

La force dont jouissent les syndicats, quand ils se trouvent en face d'entreprises nationalisées, est en conséquence bien plus grande que vis-à-vis des entreprises privées et elle est encore augmentée par le fait que des représentants des syndicats ou des hommes sortant de leur sein siègent dans les conseils chargés d'administrer les entreprises nationalisées.

En régime de libre concurrence les syndicats trouvent une limite à leurs demandes dans la concurrence des entreprises na-

tionales ou étrangères. Il est possible que les dirigeants syndicaux et les administrateurs de ces entreprises ne soient pas d'accord sur le point où se place cette limite, mais les uns et les autres en connaissent l'existence et ce fait même exerce une influence modératrice.

Cette limite naturelle n'existe plus pour les entreprises nationalisées qui jouissent d'une situation de monopole. Elles peuvent faire face à l'augmentation des prix de revient simplement en augmentant les prix de vente ou peuvent affronter un déficit car l'Etat, en dépit des sauvegardes qu'il a introduites dans certaines lois, sera bien forcé de le couvrir. C'est en raison de cette situation que se pose le problème des garanties à prendre pour défendre les intérêts des consommateurs et des contribuables.

Il faut encore remarquer les difficultés que trouvent les entreprises nationalisées pour procéder à des licenciements.

Il y a toujours une certaine tendance à maintenir en service une partie du personnel, même si cela n'est pas profitable, et à conserver des organismes qui sont devenus superflus, ou à les maintenir plus grands qu'il ne serait nécessaire.

En outre on doit se rappeler que, quand il y a une entreprise en situation de monopole, le renvoi de certains ouvriers spécialisés place ceux-ci dans une situation plus pénible que lorsqu'il y a concurrence. Ils sont, en effet, presque sûrs de ne pas pouvoir se réengager dans une entreprise qui leur permettrait d'exploiter pleinement leurs compétences.

Les licenciements seront donc très rares, d'autant plus que les syndicats s'y opposeraient de toutes leurs forces.

* * *

Parfois les entreprises nationalisées agissant en régime de monopole, ont dépassé leur grandeur optimum.

Il est probable que l'exemple donné par le Royaume-Uni quand il divisa la BOAC en plusieurs compagnies, ou supprima le « Railway Executive » en lui substituant des administrations régionales, sera suivi par d'autres exemples de lutte contre le gigantisme et la centralisation. Cela pourrait contribuer à diminuer la situation « d'inélasticité » dans laquelle se trouvent les monopoles du secteur public.

De plus, on pourra mieux tenir compte des nécessités locales.

En outre, les « relations humaines » seront facilitées dans le cadre de ces entreprises, tandis que la « bureaucratisation » dans leur sein tendra à diminuer.

Le fait que ces différents organismes dépendront d'un même ministère leur permettra de continuer à jouir des avantages que la coordination de l'activité des entreprises d'une même branche peut apporter.

* * *

Il est généralement admis que la concurrence accroît la protection naturelle des consommateurs vis-à-vis de l'industrie privée. Ce principe est valable aussi pour l'industrie nationalisée, bien que les buts de celle-ci soient substantiellement différents de ceux de la première.

En effet, dans l'une, on cherche à atteindre le maximum des profits et l'on ne rend service aux consommateurs qu'accessoirement, dans la mesure indispensable pour réaliser des bénéfices; dans l'autre, au contraire, la satisfaction des consommateurs devrait être le but même de l'entreprise.

Toutefois, il y a une différence entre les entreprises du secteur public qui exercent leur activité en régime de concurrence, et celles qui bénéficient d'un monopole.

Ces dernières peuvent s'abandonner à un certain « laisser-aller », sachant qu'à un prix de revient plus élevé, elles peuvent opposer une élévation du prix de vente.

Dans ce cas les consommateurs ne seront pas exploités par un monopole recherchant des surprofits, mais par une entreprise qui a laissé tomber son efficience à un niveau inférieur à celui qu'elle devrait avoir.

Certaines autres entreprises pourront, au contraire, se laisser prendre par ce qu'on pourrait appeler un esprit de mégalo-manie, ou se lancer à la poursuite de résultats techniques brillants, même si ceux-ci ne le sont pas économiquement. En effet, parfois une vieille machine dont le coût est complètement amorti, peut fournir une production plus économique que celle d'un outillage dernier cri, très cher et à amortir qu'on pourrait lui substituer.

Il y a encore le danger que le personnel de l'entreprise tâche d'exploiter la situation de monopole à son propre avantage. Emettre l'hypothèse que les industries nationalisées placeront toujours l'avantage des consommateurs avant celui de leur personnel, c'est énoncer une affirmation qui doit encore être vérifiée. En conséquence, il est nécessaire de prévoir quelle forme d'organisation permettrait aux consommateurs de faire entendre leurs voix et remplacerait d'une façon ou d'une autre le mécanisme automatique de la concurrence.

Pour cela on a eu recours à deux systèmes différents, soit la création de conseils consultatifs des consommateurs, soit la participation des consommateurs aux conseils d'administration des entreprises.

Le premier système a été adopté dans le Royaume-Uni, par les « Consumers' Consultative Councils ».

Ces organismes doivent soutenir les intérêts des consommateurs et soumettre leurs griefs aux directions des entreprises publiques auprès desquelles ils sont délégués.

S'ils jugent que ces directions ne montrent pas une compréhension suffisante des plaintes ou des suggestions qu'ils présentent, ils peuvent recourir au ministre compétent qui, lui, agit comme arbitre.

Cette méthode de confier la défense des intérêts des consommateurs à des organismes consultatifs a certainement beaucoup d'avantages.

Avant tout, ces organismes accomplissent une tâche d'information, qui permet aux directions des entreprises publiques de connaître les désirs et les opinions de leurs clients.

Ensuite, ils exercent un contrôle très efficace sur la réalisation des buts sociaux et naturellement sur les prix, la régularité, la qualité et la quantité des productions et des services mis à la disposition du marché par rapport aux programmes établis par les organes qui représentent la collectivité nationale.

Enfin, ils ne s'entremettent pas dans la gestion de l'entreprise, permettant ainsi à la direction de celle-ci de la gérer en pleine autonomie pour atteindre aussi les buts économiques qui lui sont fixés.

De cette façon, on évite le danger que pour mieux satisfaire les consommateurs — ce qui est le but premier de la nationalisation

des services d'utilité publique — on sacrifie la gestion économique de l'entreprise et on grève l'Etat par un déficit.

Bien entendu, pour arriver à un bon fonctionnement de ces organismes, il faut qu'ils puissent surmonter l'habitude des consommateurs de recourir à leurs députés, plutôt qu'aux organes consultatifs qui les représentent.

Toutefois, si le ministre compétent refuse de répondre aux questions posées par les députés lorsqu'elles ne relèvent pas de la politique générale des entreprises du secteur public, les consommateurs devront en définitive s'adresser à ces organismes consultatifs.

L'importance de ceux-ci tend donc à s'accroître car ils sont de plus en plus en contact direct avec ceux qu'ils sont censés représenter.

Il serait toutefois souhaitable que le système adopté par certains d'entre eux de mener des enquêtes pour mieux se rendre compte des besoins des usagers, se généralise.

Il faudrait aussi que les autorités locales interviennent auprès de ces organismes en se faisant l'écho des plaintes de leurs administrés.

Le deuxième système a été adopté de préférence en France par la participation directe des représentants des consommateurs aux conseils d'administration des entreprises nationalisées.

Cela donne aux usagers de plus grandes possibilités pour la défense de leurs intérêts, mais comme on l'a déjà dit, (1) ce système ne va pas sans présenter des dangers. Pour éviter tout inconvénient il faudrait qu'il existât une réelle entente entre les usagers et l'entreprise sur les buts qui doivent être poursuivis par celle-ci.

De plus, au sujet de la protection des consommateurs, il convient de remarquer les efforts des « Charbonnages de France » pour établir — avant même l'ouverture du marché commun du charbon et de l'acier qui devait les mettre dans une situation de concurrence réelle avec les entreprises étrangères — ce qu'on pourrait appeler une concurrence sur le papier.

On a déjà parlé de l'organisation extrêmement décentralisée de cet organisme qui déroule son activité par des établissements publics locaux appelés « Houillères de Bassin » (2).

(1) Voir « Introduction », page 17.

(2) Voir chapitre « La France », page 100.

Sous la dépendance de ces dernières se trouvent les établissements de production (1).

L'unité de base, qu'est l'établissement, est définie par le plan comptable des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais comme : « une subdivision de l'entreprise dotée d'un ensemble de moyens techniques et constituant un centre d'activité autonome. Il est pourvu d'un organe de commandement et d'un organe comptable. Il est à la fois groupement technique et unité administrative ».

Chaque établissement « cède » sa production à un prix fixé par les organismes supérieurs. Puisqu'il établit le prix de revient de cette production, il peut dresser son bilan.

Des compensations entre les différents organismes administratifs ont lieu, le cas échéant, aux échelons supérieurs, mais cette méthode permet une vision très claire de la marche économique de chaque unité de production.

Cela a permis aux « Charbonnages de France » d'accomplir un réel effort dans la recherche d'un abaissement du prix de revient, donc dans la recherche de la satisfaction des consommateurs. C'est en se basant sur ces données que le capital à la disposition des « Charbonnages » a été réparti entre les différents investissements possibles et que l'organisme national a pu surmonter, en partie du moins, la résistance opposée par les syndicats aux transferts de main-d'œuvre vers les régions minières dont l'exploitation était la plus rentable. Les bénéfices d'une organisation ainsi constituée sont apparus clairement lors de l'ouverture du marché commun.

Tous ces efforts qui s'opposent au développement d'une mentalité que Mr. F. Milligan a définie de « take-it or leave-it » (2) qui pourrait être engendrée par le monopole de certaines entreprises nationalisées sont sans doute louables.

On peut toutefois se demander si un régime de concurrence ne pourrait pas donner de meilleurs résultats. A ce propos, il serait souhaitable que l'on puisse réaliser sur une large échelle la

-
- (1) Les établissements de production sont souvent trop nombreux pour que les « Houillères de Bassin », gardent le contact directement avec eux et en conséquence ils sont réunis en groupes. Dans les « Houillères du Nord et du Pas-de-Calais » il y a 75 établissements, réunis en neuf groupes, qui emploient en moyenne 2000 personnes chacun.
- (2) F. MILLIGAN: *The consumer's interest*; dans W. A. ROBSON: *Problems of Nationalized Industry*, London, 1952.

proposition présentée au « National Coal Board » (1) : on a demandé de donner aux « divisions » régionales une certaine autonomie dans la détermination de leur politique de vente, et de diviser le marché britannique en zones, où plusieurs « divisions » puissent vendre librement, de façon à rétablir une certaine concurrence.

Pour finir, il faut signaler la solution apportée par l'Italie au problème de la protection des consommateurs dans le domaine forcément monopolisé de la distribution de l'électricité.

Dans ce pays, des entreprises se partagent le marché en se basant sur des limites géographiques ; mais soit dans les régions industrielles, soit dans celles sous-développées, se côtoient des organismes contrôlés par l'Etat et des sociétés privées dont l'importance et les conditions d'exploitation sont équivalentes. Des entreprises municipales sont, en outre, actives dans certaines grandes villes.

Le prix de l'électricité n'est pas libre, mais est fixé par un comité de ministres.

Les compagnies privées sont assez fortes pour faire entendre leur voix, quand un relèvement des tarifs s'impose, pour assurer la rentabilité de leurs exploitations.

D'un autre côté, les sociétés électriques du secteur public agissent comme entreprises-témoin et permettent à l'Etat de contrôler le bien-fondé des requêtes des compagnies privées.

Les consommateurs peuvent ainsi être protégés d'une façon efficace, alors que l'existence des entreprises privées est une garantie que le gouvernement ne se soumettra pas à des pressions d'ordre extra-économique qui voudraient lui imposer un prix inférieur à celui nécessaire pour permettre à ces entreprises de faire face à leurs engagements ; c'est, en effet, un danger que courent les exploitations nationalisées, qui n'ont pas à leur côté des entreprises privées assez fortes pour rappeler, d'une façon efficace, les lois de l'économie au pouvoir public.

* * *

(1) Voir chapitre « Le Royaume-Uni » page 188.

La concurrence elle-même, cette protectrice des intérêts des consommateurs, peut présenter parfois, lorsqu'elle n'est pas réglementée, des dangers pour les entreprises nationalisées, surtout pour celles qui sont soumises à des sujétions de service public.

C'est le cas, par exemple, de la Compagnie Nationale Air France. Elle doit faire face, sur ses liaisons internationales, à la concurrence de grandes sociétés étrangères, et, sur ses parcours de l'Union Française, à celle des entreprises privées françaises.

La loi du 16 juin 1948 fait de la compagnie un instrument aux mains de l'Etat. Ceci a permis au gouvernement d'imposer l'exploitation de certaines lignes plus ou moins rentables, couvertes ou non par le monopole du pavillon. De plus, l'idée du gouvernement était de permettre dans ce secteur la concurrence partout où cela était possible. Il en résulta que des compagnies de transports aériens, financées par des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat est actionnaire majoritaire, purent lancer leurs avions sur les lignes les plus rentables de l'Union Française.

Il se créa une ambiance de guerre de tarifs sur des lignes dont le trafic de l'époque n'aurait permis que l'exploitation rentable d'une seule compagnie.

Air France ne pouvant pas abandonner ces liaisons, car son trafic aurait été écrémé au profit des compagnies concurrentes, demanda au gouvernement d'intervenir. Celui-ci le fit d'autant plus volontiers, qu'il mettait ainsi fin à l'étrange situation dans laquelle des entreprises, dont il était financièrement responsable, quoique par personne interposée, géraient des exploitations déficitaires pour concurrencer une compagnie nationalisée, dont le déficit grevait l'Etat. Celui-ci imposa le partage en parties égales, sur chaque ligne, de la capacité de transport mise en œuvre par les compagnies privées et Air France.

Cette solution s'est démontrée satisfaisante; elle permet aux usagers de jouir de certains avantages de la concurrence, car c'est par une continuelle amélioration de la qualité et de la régularité du service que l'on cherche à conquérir de nouveaux clients.

En outre, on a pu éviter des investissements en capital fixe trop considérables, auxquels peuvent conduire des formes de concurrence trop sévères.

Une telle décision se révéla d'autant plus profitable que le développement des transports aériens a permis à Air France de

réaliser sur les lignes de l'Union Française des bénéfices assez substantiels (1).

Cet épisode met en évidence la nécessité pour les pouvoirs publics d'assurer une coordination entre leurs activités industrielles et commerciales, afin d'éviter les conséquences d'une concurrence désordonnée.

Il semble donc désirable qu'une solution de compromis soit recherchée dans des situations similaires; un certain « *modus vivendi* » peut être trouvé entre des entreprises nationalisées gérant des services publics et des sociétés privées exploitant des services semblables.

On pourra ainsi obtenir une sorte de vérification expérimentale des résultats économiques des nationalisations et on évitera, en outre, les abus dans lesquels sont tombées des industries du secteur public agissant en situation de monopole.

§ 2 - TENDANCES

Pendant ces dernières années, à une volonté de nationalisation s'est substituée une tendance plus favorable aux entreprises privées.

On peut considérer ce phénomène comme une espèce de réaction qui se manifeste surtout lorsque les facteurs idéologiques et politiques ont exercé dans la nationalisation de certaines entreprises ou de certains secteurs, une influence prévalante sur les facteurs économiques.

Ainsi en Italie presque tous les organismes créés sous la pression de l'autarcie ont disparu. En France par la loi du 2 août 1954 se vérifia la dénationalisation partielle de la Société Nationale des Entreprises de Presse (SNEP) qui avait été créée à la suite des sanctions appliquées aux entreprises privées ayant suivi pendant la guerre une certaine ligne politique. Dans le Royaume-

(1) Frs. 1.600.000.000 en 1953; fr. 1.100.000.000 en 1954. (Données fournies par Mr. MAURICE LEMOINE, lors du « *Troisième Colloque des Facultés de Droit* », Grenoble, juin, 1955).

Uni en 1953 on dénationalisa le secteur de la sidérurgie et partiellement celui des transports.

Mais ce phénomène est dû aussi au fait que certains partisans des nationalisations ont été déçus par celles-ci, car elles n'ont pas atteint certains résultats qu'ils en espéraient. Cela se vérifia surtout dans le domaine des relations avec les ouvriers et de la participation de ceux-ci à la vie même de l'entreprise (1) car on ne voulait pas seulement remplacer les anciens propriétaires par la collectivité, mais l'on espérait aussi parvenir par cette substitution à un dépassement de la situation existante qui opposait patrons et ouvriers.

Ce dépassement aurait dû se faire non seulement sur le plan économique mais aussi sur celui psychologique. Les membres du personnel, conscients d'être au service de l'Etat, dont en tant que citoyens ils font partie, auraient dû se sentir plus liés à l'entreprise, non seulement parce qu'ils reçoivent d'elle leur salaire, mais parce qu'ils en sont devenus, d'une certaine façon, copropriétaires. Un climat nouveau aurait dû se créer de ce fait dans les ateliers et les bureaux.

Malheureusement ce résultat ne se réalisa pas. Il ne fut pas suffisant ni de changer le propriétaire, ni d'élire des représentants du personnel aux conseils d'administration ou de créer des conseils consultatifs chargés de faire connaître, à ceux qui l'administrent, l'opinion de ceux qui travaillent dans une compagnie nationalisée.

C'était d'ailleurs fatal, parce que les dimensions mêmes de la plupart des entreprises du secteur public empêchaient l'établissement des « human relations » souhaitées, car, en dépit de tous les efforts, l'individu y est perdu dans la masse. Ouvriers et employés ont continué à considérer les cadres supérieurs comme les « patrons » ; cela d'autant plus naturellement que les dirigeants sont souvent restés les mêmes. Les travailleurs n'ont pas pu être transformés en « responsible partners in industry » comme aurait désiré le « Labour party ».

L'échec des expériences tentées jusqu'ici dans ce domaine, la persistance de l'antagonisme employé-employeur, le fait que l'on ne soit pas arrivé à changer le rôle du travailleur et ses rapports

(1) Voir « Introduction », page 17.

avec la direction de façon qu'il puisse sentir que l'entreprise est sa chose, ont poussé de nombreux socialistes à demander de nouvelles nationalisations avec beaucoup moins d'empressement dans les pays, au moins, où les services publics ont été déjà soustraits au capital privé.

Toutefois, on ne doit pas croire que la période d'expansion du secteur public soit terminée, et que celui-ci doit faire face à un danger sérieux de voir une partie des entreprises relevant de lui transférées à nouveau à l'industrie privée.

Avant tout, les difficultés pour effectuer la rétrocession au secteur privé des entreprises du secteur public sont tellement sérieuses, qu'on peut penser que l'exemple anglais ne trouvera pas trop d'imitateurs.

Ensuite, le temps futur sera probablement une période d'affermissement des entreprises publiques.

Si certains reproches leur sont adressés, ils découlent plutôt de situations particulières que d'une opposition au principe de la nationalisation.

Evidemment cette opposition existe, mais ses adeptes ont perdu tout espoir de voir leurs désirs se réaliser à l'heure actuelle.

En ce qui concerne les critiques adressées à certains aspects de la gestion des entreprises du secteur public, leur force est diminuée par le fait que l'on assiste à une continuelle amélioration des résultats économiques de celles-ci.

En général on peut considérer comme valable pour l'ensemble des entreprises étudiées, l'opinion exprimée par M. Lasserre dans une récente étude sur les aspects économiques des nationalisations françaises (1).

En comparant l'efficacité de ces organismes à celle des organismes privés, il la jugeait supérieure au point de vue technique, analogue au point de vue administratif et inférieure au point de vue commercial.

La supériorité technique qui dérive du fait même des dimensions des entreprises nationalisées, permettant une plus grande rationalisation et des investissements considérables, peut-elle compenser le handicap commercial auquel elles doivent faire face?

(1) Contenue dans les *« Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit »*, déjà cités.

Les opinions, à ce sujet, sont très partagées et il est difficile de déterminer si la politique de nationalisation se solde par un actif ou par un passif pour l'économie nationale.

« Quoi qu'il en soit, — affirme J. Rivero —, la preuve est faite aujourd'hui que le moteur capitaliste, ou plus exactement ce que la doctrine considère comme tel, la recherche du profit personnel, n'est pas indispensable à la marche d'une entreprise de grande envergure » (1).

Les fruits sont là; les entreprises nationalisées ont su se développer et veiller à leur prix de revient. C'est là un gage supplémentaire que le processus historique d'expansion du secteur public, auquel nous assistons, ne disparaîtra pas de sitôt.

* * *

Quelles seront, dans le temps futur, les lignes de force le long desquelles s'agrandira le secteur public?

Il est presque impossible de donner une réponse précise car trop nombreux sont les facteurs qui interviennent.

L'activité politique d'un grand industriel ou la crise d'une banque peuvent faire entrer dans ce secteur des entreprises auxquelles sans cela on n'aurait pas songé.

On peut toutefois rechercher une réponse ayant une valeur générale et concernant seulement ce qu'on pourrait définir comme les lignes naturelles d'expansion du secteur public.

En effet, on peut étudier les conditions économiques qui peuvent rendre souhaitables des mesures de nationalisation, et ainsi désigner les caractères des industries qui, dans l'avenir, pourront être soustraites à l'initiative privée à la suite d'une analyse économique fondée.

Au contraire, on ne peut pas prévoir l'humeur du législateur qui, dans certains moments, pour des raisons relevant de la politique, pourra ne pas tenir compte des enseignements de l'économie.

(1) J. RIVERO: *Réflexions sur le «Troisième Colloque des Facultés de Droit»*; *Revue de droit social*, novembre, 1955.

Deux conditions favorables aux nationalisations semblent être habituellement admises :

- 1 - les services fournis doivent revêtir un intérêt général ;
- 2 - la branche économique à nationaliser doit se comporter comme un monopole.

En ce qui concerne la première condition il faut remarquer que certains services exploités autrefois par l'initiative privée furent ensuite, à cause de l'intérêt général qui leur était intrinsèque, transférés complètement ou en grande partie aux pouvoirs publics, et aujourd'hui il nous serait impossible de penser à une nation moderne dans laquelle ils ne seraient pas le fait de ces pouvoirs.

Autrefois, instruction, soins médicaux, etc., étaient assurés par des écoles ou des cliniques privées, et parfois la sûreté de l'Etat elle-même était confiée à des compagnies de mercenaires.

De même le service du feu était assuré à Londres par des organes dépendant des sociétés d'assurances. Les pompiers accouraient au signal du danger, mais, au début tout au moins, restaient à pied d'œuvre seulement ceux qui relevaient des compagnies d'assurances, dont les écussons ornaient la maison en flammes ; les autres rentraient à la caserne.

De tels faits seraient inconcevables à l'heure actuelle.

Alors que la gestion de ces services par les autorités publiques ne trouve pas d'opposants, d'autres, dont l'importance pour le déroulement régulier de la vie collective est capitale, appartiennent encore au secteur privé. Ainsi, le service de distribution d'eau, de gaz, d'électricité et certains transports publics ne sont pas nationalisés partout.

Cela est d'autant plus étrange qu'ils sont généralement gérés en régime de monopole ; ils remplissent donc aussi la deuxième condition.

A ce propos il faut remarquer que la première condition entraîne souvent la seconde, car en général elle demande des immobilisations de capitaux considérables qu'un régime normal de concurrence aurait de la peine à trouver.

Quand ces deux conditions se trouvent réunies dans une même industrie, la nationalisation de celle-ci est généralement souhaitable. Si une seule est présente, la discussion est ouverte et la décision finale doit dériver seulement d'un examen attentif et approfondi du cas en question.

Ainsi, par exemple, bien que le commerce des produits d'alimentation corresponde à un besoin général de première nécessité, il peut être organisé de la façon la plus satisfaisante par la concurrence. De petites entreprises privées, des magasins à la chaîne et des organisations coopératives se côtoient, et, tout en s'adonnant à une concurrence parfois très âpre, se complètent réciproquement pour la plus grande satisfaction des consommateurs.

Il n'est donc pas une branche dont la nationalisation soit souhaitable, à ce point de vue, car elle ne se comporte pas comme un monopole. C'est exprès que l'on parle ici de comportement et non pas de structure « monopolistique » de la branche économique en question.

En effet, il arrive parfois que dans une situation d'« oligopole » les quelques entreprises, qui se partagent le marché, s'adonnent à une sérieuse concurrence. Il s'agit le plus souvent d'industries en plein développement technique, travaillant dans une zone de prix marginaux décroissants.

Dans ce cas, il ne semble pas que des mesures de nationalisation soient rentables pour l'économie nationale, car elles risqueraient de faire perdre à ces industries leur élan et leur dynamisme commercial et technique.

Par contre, il arrive que dans d'autres branches économiques où de nombreuses entreprises sont actives, la concurrence ait disparu, soit que quelques-unes des plus grandes d'entre elles « fassent les prix » soit qu'il existe une entente. Le principal obstacle économique à leur nationalisation a ainsi disparu par la volonté même des entreprises.

Aux deux conditions principales susdites, il faut en ajouter une troisième, plus discutée, qui dépend du degré d'évolution des branches économiques à nationaliser.

Ainsi d'un côté l'on souhaite la nationalisation des industries relativement anciennes qui ont atteint la limite de leur développement. Cela ne signifie pas forcément qu'elles soient stagnantes, mais tout simplement qu'elles ont cessé de croître plus rapidement que l'ensemble de l'économie nationale. Dans les entreprises travaillant dans ces branches, il y a moins de place pour des initiatives novatrices et leur technique est exposée à moins de changements; en conséquence, les risques que l'Etat assume en se faisant entrepreneur sont moins grands.

D'un autre côté, on soutient aussi que doivent être nationalisées les industries entièrement nouvelles dont l'initiative privée ne veut pas s'occuper car les risques sont trop grands et la rentabilité trop incertaine, ou probable seulement à longue échéance. Dans ce cas l'Etat n'est donc appelé qu'à se substituer à une initiative privée défaillante pour éviter que la nation ne participe pas à un mouvement industriel susceptible de lui apporter un jour des bénéfices.

En se basant sur ces conditions, on peut faire quelques prévisions sur le développement futur du secteur public; évidemment on ne peut introduire les facteurs d'ordre extra-économique qui interviendront dans l'évolution à venir de ce secteur et susceptibles de le modifier.

Ces prévisions sont donc très limitées.

Le secteur de l'énergie, dans lequel dorénavant il faut comprendre aussi l'énergie atomique, sera sûrement nationalisé à échéance plus ou moins lointaine, là où il ne l'est pas encore, car il répond à l'optimum des conditions ci-devant citées.

Dans plusieurs nations de l'Europe occidentale les pouvoirs publics contrôlent déjà ce secteur, et parmi les trois pays étudiés, l'Italie seule n'a pas jusqu'à ce jour nationalisé l'industrie électrique, quoique de nombreuses entreprises d'électricité soient contrôlées directement ou indirectement par l'Etat ou par les municipalités.

On peut dire la même chose pour les entreprises du gaz, quoique plusieurs d'entre elles mélangent au gaz de houille du méthane qui est produit et transporté par des organismes de l'Etat.

L'énergie atomique fait partie, elle aussi, du domaine public en France et dans le Royaume-Uni, tandis qu'en Italie, jusqu'à l'heure actuelle, aucune mesure de nationalisation n'a été prévue.

Quoi qu'il en soit, dans ce dernier pays l'Etat participera certainement dès le début au développement de cette industrie, qui peut-être sera initialement en partie exploitée par l'initiative privée. On parle en effet de contrats conclus ou à conclure entre certaines grandes sociétés privées et les deux grands organismes de l'Etat IRI et ENI d'un côté, et des compagnies américaines de l'autre, pour la construction de centrales atomiques.

Indiscutablement, quelle que soit la décision finale, l'Etat italien — comme toutes les autres nations — la placera sous un contrôle très strict.

De même on peut prévoir qu'en Italie la partie de l'industrie téléphonique qui est encore aux mains des particuliers sera prochainement transférée au secteur public.

En dehors de ces secteurs qui semblent tout indiqués pour la nationalisation, les prévisions sont plus difficiles. En effet, bien que les entreprises de distribution d'eau répondent aux trois conditions susmentionnées : service public, comportement « monopolistique », et un degré d'évolution qui ne peut pas faire prévoir de changements ni dans la technique, ni dans la méthode d'exploitation, il est peu probable qu'elles soient un jour nationalisées soit en Italie, soit dans les autres pays.

Ce sera aux diverses municipalités à décider de leur sort à l'échéance des contrats de concession entre les villes et ces entreprises, contrats qui règlent la plupart de celles-ci.

La nationalisation du secteur de la sidérurgie est très discutée.

Sans doute, les produits sidérurgiques sont essentiels pour le développement de plusieurs autres industries de première nécessité pour la collectivité, comme celles des bâtiments, des transports etc.

En conséquence, presque partout l'Etat a soumis ce secteur à la nationalisation, ou à des contrôles, surtout après la création de la CECA.

Il semble, toutefois, que cette industrie étant en pleine évolution technique, il ne conviendrait pas, pour les raisons déjà citées, de la retrancher du secteur privé. Mais l'importance de la sidérurgie est telle que le problème a été placé le plus souvent sur le terrain politique de sorte qu'il est soumis à des influences d'ordre extra-économique.

Ainsi dans le Royaume-Uni le gouvernement travailliste nationalisa cette industrie, plus tard le gouvernement conservateur la dénationalisa, et on prévoit son nouveau transfert au pouvoir public à la suite d'une nouvelle victoire électorale des travaillistes anglais (1).

(1) Voir chapitre « Le Royaume-Uni », pages 206 et suivantes.

En Italie 50% de la production d'acier et 80% de la production de fonte sont l'œuvre des entreprises d'Etat (1).

On ne prévoit pas de changements radicaux dans cette situation, bien que la tendance soit pour une augmentation progressive de la production des entreprises contrôlées par l'Etat par rapport à celles du secteur privé.

En France, bien que les partisans de l'extension du pouvoir public aient revendiqué dès l'avant-guerre la nationalisation de l'industrie sidérurgique, on n'a transféré à l'Etat que les Usines Renault, qui comprennent aussi des établissements sidérurgiques. Mais la raison de ce transfert n'a rien de commun avec les mesures concernant l'ensemble de ce secteur et il est peu probable que l'on procède à cette nationalisation dans un avenir prochain.

Dans le secteur des transports aussi, on ne prévoit pas de grandes modifications.

Presque partout il existe un régime mixte, quoique avec prépondérance des services gérés par les pouvoirs publics.

Peut-être dans le Royaume-Uni un gouvernement travailliste pourrait dans l'avenir réclamer un nouveau transfert au secteur public des transports routiers dénationalisés par l'actuel gouvernement conservateur, bien que des représentants du « Labour party » aient reconnu eux-mêmes que, quoiqu'une étroite coordination entre différents moyens de transport soit une bonne chose, une certaine concurrence entre eux est aussi souhaitable. C'était d'ailleurs dans le cadre du « Road Haulage Executive » que les défauts du gigantisme sont apparus les plus évidents.

Est-ce qu'on ira plus loin dans la politique de nationalisation?

Les débats sur la réponse qu'il faut donner à cette question sont ouverts, non seulement entre les adeptes d'une politique économique de type plus ou moins libéral et ceux qui préfèrent une organisation de la société construite plus ou moins sur le modèle socialiste, mais aussi, ce qui est bien plus intéressant, entre les différents courants des mouvements socialistes.

Ainsi, dans le cadre du « welfare state » les partis socialistes en sont arrivés à demander la nationalisation des habitations, puisque la politique actuelle de construction de logements populaires est considérée comme insuffisante.

(1) Voir chapitre « L'Italie », page 257.

On a aussi proposé à l'Etat d'accepter le paiement en nature des impôts sur les successions sous forme de droits de propriété sur la fortune du décédé de façon à constituer un patrimoine de l'Etat en propriétés immobilières et en paquets d'actions.

De plus, afin d'accélérer la constitution de ce portefeuille d'actions, on a proposé d'imposer une limite aux profits destinés aux propriétaires ou affectés à la constitution de réserves, les excédents des revenus de chaque entreprise devant être dévolus en propriété à l'Etat qui les laisserait à la disposition de l'entreprise dont il deviendrait copropriétaire (1).

Ainsi l'Etat pourrait participer à un grand nombre d'entreprises sans la nécessité de promulguer de nouvelles lois de nationalisation.

Tandis que le projet qui concerne la propriété immobilière ne semble pas pratiquement réalisable, il est possible que la participation de l'Etat au capital-actions des entreprises privées se développe, soit par l'achat de paquets d'actions, soit par l'acceptation de la part de l'Etat de droits de copropriété en paiement des impôts de succession.

On a demandé encore la nationalisation des banques d'affaires comme nécessaire dans un siècle où le développement industriel réclame de grands investissements. Devant les difficultés de réaliser une telle mesure, à cause de la grande importance qu'assume dans leur gestion le facteur risque, on a proposé la constitution d'un organisme central d'investissements, qui serait au sommet d'une pyramide formée par les banques d'affaires.

Toutefois, pour les mêmes raisons pour lesquelles elles échappèrent en France à leur transfert au secteur public, il est peu probable que cette proposition soit acceptée dans l'avenir (2).

Il a été enfin demandé par des théoriciens la nationalisation de l'agriculture.

On a dit qu'il s'agit d'un secteur de base qui doit être contrôlé par les pouvoirs publics, parce que l'alimentation de la po-

(1) Ces deux mesures concernant la participation de l'Etat à la propriété des entreprises ont été soutenues notamment par G. D. H. COLE dans la brochure « *Is this Socialism?* » publiée par le « *New Statesman and Nation* » en collaboration avec la « *Fabian Society* »; London, 1954.

(2) Voir chapitre « La France », page 118.

pulation en dépend. On a ajouté, encore, qu'il serait équitable que la collectivité tout entière participât à la réduction des fluctuations économiques dues aux aléas propres à cette activité.

Une économie dirigée pourrait atteindre ces buts, mais on a objecté qu'elle serait insuffisante à fournir à l'Etat un moyen de s'approprier les rentes foncières qui devraient appartenir à la nation, parce qu'il s'agit d'un revenu non gagné.

Bien que cette proposition se rattache à une vieille idée, ses partisans préfèrent citer un économiste plus moderne : Mr. Schumpeter qui, parlant de la nationalisation de l'agriculture, disait : « en tant qu'économiste, je serais d'accord » (1).

Toutefois, l'exploitation des entreprises agricoles collectives ayant donné en général des résultats assez décevants, on propose qu'elle soit laissée à des fermiers ou à des métayers ; l'Etat ne ferait que se substituer aux anciens propriétaires et l'économie agricole ne devrait pas en ressentir de conséquences. Mais dans ce cas on ne voit pas trop bien de quelle façon l'Etat pourrait s'approprier la totalité des rentes foncières.

Cette critique, cependant, ne revêt pas grande importance, car les partis mêmes qui professent cette idée ne l'ont pas endossée, à cause des obstacles qui s'y opposent.

* * *

On ne peut terminer ces conclusions sans mentionner l'influence que l'introduction de l'automation aura sur le développement futur du secteur public de l'économie.

La transformation industrielle qui va s'effectuer à la suite de l'adoption de l'automation posera de graves problèmes.

Elle n'est peut-être pas un fait nouveau, car elle n'est qu'un pas en avant, mais un pas de géant, dans une voie conduisant à une réduction constante du rôle traditionnel de l'ouvrier substitué dans la production par des machines techniquement toujours plus perfectionnées. De là dérive un danger très réel de chômage.

De nombreuses voix se sont déjà élevées pour rappeler ce danger qui pourrait provoquer une situation assez semblable à

(1) Cité par Y. MAINGUY dans « *La vente au coût marginal dans les secteurs de base d'une économie nationale* » - « Travaux du 3^{me} Colloque des Facultés de Droit », Paris, 1956.

celle du début de la révolution industrielle. Qu'il suffise de citer le discours de S.S. Pie XII qui, le 7 mars 1957, en s'adressant aux participants au congrès de l'UCID (Union chrétienne des chefs d'entreprises) affirmait: « C'est pourquoi il devient nécessaire d'imaginer dès maintenant des mesures opportunes pour que le dynamisme de la technique ne se transforme pas en calamité publique ».

En conséquence, l'automatisation ne peut être envisagée exclusivement sous l'angle du profit capitaliste. On ne peut pas non plus penser que l'Etat décide de nationaliser toutes les industries auxquelles elle pourrait s'appliquer. D'autre part on ne peut pas l'écarter, surtout à cause de la concurrence étrangère.

Ce sera donc un terrain d'élection pour le développement du dirigisme.

On peut toutefois s'attendre à une intervention plus directe de l'Etat dans la vie des entreprises, surtout s'il est appelé à financer sous une forme ou sous une autre les transformations techniques nécessaires à l'application de l'automatisation.

En outre, il ne faut pas oublier que l'application de l'automatisation favorisera une plus grande concentration industrielle, ce qui pourrait provoquer des mesures de nationalisation pour éviter le danger de constitution de monopoles privés.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBU, A. — *The Organisation of Nationalized Industries and Services*, London, 1952.
- ALGOND, A. — *Nationalisation* - Revue Production française, mai, 1948.
- ANGLADE, H. — *Les grands problèmes du secteur public* - Revue économie internationale, août, 1948.
- ANIDEL — *Aspetti e problemi delle nazionalizzazioni*, Milano, 1946.
- ARMENGAUD, A. — *Vingt ans de capitalisme d'Etat*, Paris, 1951.
- ASSOCIATION NATIONALE DES SOCIÉTÉS PAR ACTIONS — *Mainmise de l'Etat sur la propriété privée - réquisition et nationalisation*, Paris, 1945.
- ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA — *La legge bancaria*, Roma, 1950.
- AUBY, J. M. — *La nationalisation du gaz et de l'électricité*, Paris, 1948.
- AZIENDA GENERALE ITALIANA PETROLI — *Petrolio e metano nella valle padana*, Roma, 1950.
— *Il metano e l'opinione pubblica*, Roma, 1952.
— *Il metano ed il suo impiego*, Roma, 1953.
- BAFFI, P. — *Finanza delle « Public Corporations »* - Rapport publié par les soins du ministère italien du commerce et de l'industrie dans l'« IRI » - vol. II, Torino, 1955.
- BANCA COMMERCIALE ITALIANA — *Relazione sul bilancio 1956*, Roma, 1957.
- BANCA DI CREDITO FINANZIARIO — *Relazione sul bilancio 1955/56*, Milano, 1956.
- BANCA NAZIONALE DEL LAVORO — *Relazione sul bilancio 1956*, Roma, 1957.

- BANCO DI ROMA — *Relazione sul bilancio 1956*, Roma, 1957.
- BAUDIN, L. — *Le capitalisme d'Etat et la production industrielle, charbon, gaz, électricité*, Paris, 1951.
- BELTRAMI, A. — *Risultati a sorpresa di un convegno sul petrolio*. - Revue « Il Mercurio », 16 juillet, 1955.
- BIGAUT, A. — *La nationalisation et le contrôle des usines de guerre*, Paris, 1939.
- BOITEUX, M. — *Quelques réflexions sur le problème des investissements dans les entreprises nationalisées en France*. Rapport contenu dans les « Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit », Paris, 1956.
- BOLDRINI, M. — *Problemi economici del metano in Italia*, Roma, 1953.
- BRITISH IRON AND STEEL FEDERATION — *Iron and Steel Bill. Some arguments for and against*, London, 1950.
- BRONCHARD, P. — *Le syndicalisme ouvrier et les nationalisations* - Travaux de l'action populaire, septembre, 1948.
— *La crise de l'idée de nationalisation* — Revue de l'action populaire, janvier, 1952.
- BYE ET DE LA MORANDIÈRE — *Les nationalisations en France et à l'étranger*, Paris, 1948.
- CAMERANA E GALDI — *I giacimenti petroliferi dell'Emilia*, Bologna, 1911.
- CAMPOGRANDE, V. — *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1931.
- CHALADON, A. — *Le problème des entreprises nationalisées* - Revue politique et parlementaire, juin, 1949.
- CHENOT, B. — *Organisation économique de l'Etat*, Paris, 1951.
— *Les entreprises nationalisées*, Paris, 1956.
— *Direction et contrôle des entreprises nationalisées*. Rapport contenu dans les « Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit », Paris, 1956.

- CHESTER, D. N. — *The Nationalized Industries*, London, 1951.
- CLEGG, H. A. — *Industrial democracy and nationalization*, Oxford, 1951.
- CLEGG AND CHESTER — *The Future of Nationalization*, Oxford, 1953.
- COLE, G. D. H. — *Is this Socialism ?*, London, 1954.
- CONFEDERAZIONE GENERALE DELL'INDUSTRIA ITALIANA — *L'Industria italiana alla metà del secolo XX*, Roma, 1953.
- CREDITO ITALIANO — *Relazione sul bilancio 1956*, Milano, 1957.
- DANESI, F. — *Gli Istituti di credito parastatali in Italia*, Bologna, 1933.
- DAVIES, E. — *National Enterprise*, London, 1946.
- DESARARS DE MONTGALLIARD, I. — *Les caractères de l'entreprise publique* — *Revue de droit social*, janvier, 1949.
- DESSUS, G. — *La vente au coût marginal*. - Rapport contenu dans les « Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit », Paris, 1956.
- DEWS, E. — *Scientific Research and Nationalized Industry*, London, 1952.
- DIETERLEN, P. — *Quelques critères d'une politique de nationalisation*. - Rapport contenu dans les « Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit », Paris, 1956.
- DIMOCK, M. E. — *Business and Government*, N. Y., 1949.
- DIREZIONE GENERALE F. S. — *Il centenario delle ferrovie italiane (1839-1939)*, Roma, 1940.
— *Le ferrovie italiane dello Stato*, Roma, 1952.
— *Fatti e cifre sulle F.S.*, Roma, 1953.
- DUEZ ET DEBEYRE — *Traité de droit administratif*, Paris, 1952.
- DUSI, B. — *Istituzioni di diritto civile*, Torino, 1947.

ENTE NAZIONALE IDROCARBURI — *La città del metano*, Milano, 1954.

— *Buts et activités*, Roma, 1954.

— *L'ENI*, Roma, 1954.

— *Statuto e legge istitutiva*, Roma, 1953.

— *Relazione sul bilancio al 30/4/1956*, Roma, 1956.

FABIAN SOCIETY — *New Fabian Essay*, London, 1952.

FABIANI, R. — *Studi e ricerche a scopo petrolifero in Sicilia*, Roma, 1954.

— *Problemi e metodi della ricerca petrolifera*, Roma, 1950.

— *L'oro nero nel mondo*, Roma, 1953.

FABRE, R. — *Les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais* - Revue de droit social, avril, 1945.

FAURE, E. — *Quelques aspects du problème des nationalisations* - Revue politique et parlementaire, décembre, 1945.

FERRARIS, C. — *Ferrovie in cinquant'anni di storia italiana*, Milano, 1911.

FIENBURGH AND EVELY — *Steel is power - The case of nationalization*, London, 1948.

GARDENT, P. — *Les houillères françaises et la concurrence sur le marché de la CECA*. Rapport contenu dans les « Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit », Paris, 1956.

GAZIER, A. — *L'organisation économique de la France nouvelle* - Revue économique et sociale, août, 1945.

GAZZETTI, G. — *Treni e Navi*, Roma, 1955.

GENDARME, R. — *L'expérience française de la nationalisation industrielle et ses enseignements économiques*, Paris, 1950.

GORDON, L. — *The Port of London Authority* - Etude contenue dans « Public Enterprises Development in Social Ownership and Control in Great Britain », London, 1939.

- HUIN, R. — *La gestion commerciale des entreprises nationalisées et le droit privé.* — Rapport contenu dans les «Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit», Paris, 1956.
- IL MERCURIO — «*L'epilogo di un'inabile campagna*», Milano, 3 décembre, 1955.
- ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE — *L'IRI*, Roma, 1953.
— 1948 - 1955, Torino, 1956.
- JANNANTONI, L. — *Dalla Bayard all'etr.* 300, Roma, 1954.
- JEANNENEY, J. M. — *Entreprises nationalisées et conjuncture économique.* - Rapport contenu dans les «Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit», Paris, 1956.
- JOUHAUX, L. — *Les nationalisations en France* - Annales de l'économie collective, juillet - octobre, 1949.
- LABOUR PARTY — *Towards to-morrow - Public Ownership* - London, 1948.
- LA MALFA, U. — *La riorganizzazione delle partecipazioni economiche dello Stato*, Roma, 1952.
- LA REALTA' ECONOMICA — *L'IRI nella struttura economica italiana*, Roma, juin, 1949.
- LASSERRE, G. — *Aspect économique des nationalisations françaises.* - Rapport contenu dans les «Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit», Paris, 1956.
- LAUFENBURGER, H. — *Peut-on élargir indéfiniment le secteur public? L'expérience française* — Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, février, 1951.
— *Entreprise privée et entreprise publique* — Revue «Actualité économique», janvier - mars, 1952.
- LAVERGNE, B. — *Le problème des nationalisations, mythe ou réalité* - Revue économique et sociale, juillet, 1945.
— *Le problème des nationalisations*, Paris, 1946.
— *Les régies coopératives*, Paris, 1927.

- LEFAUCHEUX, P. — *La régie Renault après son septième exercice* - Annales de l'économie collective, août - décembre, 1951.
- LEMOINE, M. — *Air France devant la concurrence*. - Rapport contenu dans les « Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit », Paris, 1956.
- LEON XIII — *Rerum Novarum*, Roma, 1891.
- LEVASSEUR, G. — *La situation du personnel dans les entreprises nationalisées*. - Rapport contenu dans les « Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit », Paris, 1956.
- LEWIS, B. W. — *British planning and nationalizations*, London, 1952.
- LUCHAIRE, F. — *Le statut des entreprises publiques* - Revue de droit social, juillet-août, septembre-octobre, 1947.
- LUZZATTO, G. — *Bilancio di due nazionalizzazioni: le esperienze italiane e francesi*. - Revue « Il Mercurio », 17 décembre, 1955.
- MAILLET, J. — *Aspect historique des nationalisations françaises*. - Rapport contenu dans les « Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit », Paris, 1956.
- MAINGUY, Y. — *La vente au coût marginal dans les secteurs de base d'une économie nationale*. Rapport contenu dans les travaux cités, Paris, 1956.
- MATTEI, E. — *Il metano e le forze endogene nel quadro dell'economia nazionale*, Roma, 1953.
- *La produzione italiana di idrocarburi*, Milano, 1954.
- *Lo Stato ed il petrolio in Italia*, Roma, 1955.
- *Per la difesa del petrolio italiano*, Roma, 1955.
- MEDIOBANCA — *Indici e dati relativi ad investimenti in titoli quotati nelle borse italiane 1938 - 1955*, Milano, 1956.
- MERMIER, S. — *La S.N.C.F. entreprise monopolistique*. - Rapport contenu dans les « Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit », Paris, 1956.

- MILLINGAN, F. — *The consumer's interest*. - Etude contenue dans W. A. Robson : « Problems of Nationalized Industry », London, 1952.
- MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO — *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI)*, vol. I et II, Torino, 1955 - vol. III, Torino, 1956.
- MIRA, G. — *I problemi economici nell'insegnamento sociale di Pio XII* - Revue « Orientamenti Sociali », Roma, mars, 1956.
- MIREAUX, E. — *Le capitalisme d'Etat, la banque, l'assurance et le commerce extérieur*, Paris, 1951.
- MONACO, R. — *Diritto Pubblico*, Torino, 1947.
- MORRISON, H. — *Socialization and Transport*, London, 1933.
- OLGIATI, F. — *Il divenire sociale*, Milano, 1921.
- PEDDIE, I. M. — *La position coopérative en face de la nationalisation* - Annales de l'économie collective, janvier - octobre, 1948.
- PELLENC, M. — *Transports*, Paris, 1951.
- PERROUX, F. — *Les nationalisations*, Paris, 1945.
- PIE XI — *Quadragesimo anno*, Roma, 1931.
- PIE XII — *Message de Pentecôte 1941*, Roma, 1941.
— *Message de Noël 1942*, Roma, 1942.
— *Automazione e Mercato Comune Europeo* - Discours à l'Association des Entrepreneurs et Cadres Italiens (UCID), Roma, 1957.
- PIGOU, A. C. — *The Economics of Welfare*, - Traduction italienne de M. Einaudi, Torino, 1947.
- PIROU, G. — *La technique et le droit*, Paris, 1940.
- PONCELET ET DRONIN — *La nationalisation et la marine marchande*, Paris, 1946.
- PONTI, E. — *Il Banco di Santo Spirito e la sua funzione economica*, Roma, 1951.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI — *Il metano nuova ricchezza d'Italia*, Roma, 1953.

- RIVERO, J. — *L'évolution du droit des entreprises nationalisées*. - Rapport contenu dans les « Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit », Paris, 1956.
- *Réflexions sur le « Troisième Colloque des Facultés de Droit »*, - Revue de droit social, novembre, 1955.
- *Le régime des nationalisations*, Paris, 1948.
- ROBERT, G. — *Le ferrovie al servizio del Paese*, Roma, 1954.
- ROBSON, W. A. — *Public Enterprise*, London, 1937.
- *Problems of Nationalized Industry*, London, 1952.
- *Public Corporations in Britain*, London, 1952.
- *Nationalized Industries in Britain and France*, London, 1952.
- ROMANI, M. — *Le « Public Corporations » in Gran Bretagna* - Rapport publié par les soins du ministère italien de l'industrie et du commerce dans l'IRI - vol. II, Torino, 1955.
- ROSSI, E. — *I padroni del vapore*, Bari, 1955.
- RUGGIERO, A. — *Gli istituti di emissione*, Napoli, 1925.
- SALTER, A. — *The Crux of Nationalization* - Etude contenue dans W. A. Robson. « Problems of Nationalized Industry », London, 1952.
- SARACENO, P. — *L'IRI nell'economia industriale italiana*, Roma, 1954.
- SCARPATI, R. — *Capitalismo, pianificazione e libertà*. - Revue « Orientamenti Sociali », Roma, juin, 1956.
- *Energia atomica ed automazione*. - Revue « Orientamenti Sociali », Roma, janvier, 1957.
- SCHOW, G. B. — *Essays in fabian socialism*, London, 1932.
- SENSOY, A. — *Le mouvement des nationalisations en France*, (Thèse), Genève, 1952.
- SORANI, U. — *La Banca d'Italia*, Roma, 1894.
- TAUTSHER, A. — *Les fonctions économiques des entreprises publiques* - Revue de science et de législation financière, avril - juin, 1952.

- THE ACTON SOCIETY TRUST — *Nationalized Industry - The Powers of the Minister*, London, 1952.
— *Nationalized Industry - The workers' point of view*, London, 1952.
— *Nationalized Industry - The framework of joint consultant*, London, 1952.
— *Nationalized Industry - Patterns of organisation*, London, 1951.
- THE REPORTER — *Il boom del petrolio italiano*, Roma, 1955. (traduction).
- UNION INTERNATIONALE D'ÉTUDES SOCIALES — *Code Social*, III ed., Roma, 1948.
- VEDEL, G. — *Le régime des biens des entreprises nationalisées. - Rapport contenu dans les « Travaux du Troisième Colloque des Facultés de Droit »*, Paris, 1956.
- VENTENAT, M. — *L'expérience des nationalisations, premier bilan*, Paris, 1947.
- «24 ORE» — *Panorama Economico 1956*, Milano, 1957.
- VIENOT, G. — *Nationalisations étrangères et intérêts français*, Paris, 1953.
- VILAIN, J. — *Le problème de la nationalisation*, Paris, 1945.
- WALINE, M. — *Les nationalisations - Revue de droit social*, mars, 1945.
— *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1952.
- WALKER and CONDIE — *Compensation in Nationalized Industries*, London, 1952.
- WILNET et FABER — *De la société anonyme à la régie nationale des usines Renault - Revue « Economie et humanisme »*, septembre - octobre, 1947.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

§ 1 — Généralités	page 5
§ 2 — Recherche d'une définition du mot « nationalisation »	» 7
§ 3 — Etatisation et nationalisation	» 13
§ 4 — Causes des nationalisations	» 22

CHAPITRE PREMIER — LA FRANCE

§ 1 — Généralités	page 39
§ 2 — Les chemins de fer	» 47
§ 3 — L'Office National Industriel de l'Azote	» 56
§ 4 — L'Office des Mines domaniales de potasse d'Alsace	» 60
§ 5 — La Compagnie Nationale du Rhône	» 65
§ 6 — Les transports maritimes	» 68
§ 7 — Les transports aériens	» 72
§ 8 — Les transports parisiens	» 77
§ 9 — Les fabrications de guerre	» 84
§ 10 — Les charbonnages	» 94
§ 11 — L'électricité et le gaz	» 104
§ 12 — La Banque de France	» 112
§ 13 — Les banques de dépôts	» 117
§ 14 — Les assurances	» 120
§ 15 — Les agences d'information	» 125
§ 16 — La presse	» 127
§ 17 — La radiodiffusion	» 133
§ 18 — Les usines Renault	» 139
§ 19 — Conclusion	» 144

CHAPITRE II — LE ROYAUME-UNI

§ 1 — Généralités	page 151
§ 2 — Le port de Londres	» 153
§ 3 — La radiodiffusion	» 159
§ 4 — Les transports publics de la région londonienne	» 164
§ 5 — Les compagnies aériennes	» 169
§ 6 — Les transports	» 175
§ 7 — Les charbonnages	» 188
§ 8 — L'électricité	» 193
§ 9 — Le gaz	» 201
§ 10 — La sidérurgie	» 206
§ 11 — La Banque d'Angleterre	» 211
§ 12 — Conclusion	» 212

CHAPITRE III — L'ITALIE

§ 1 — Généralités	page 216
§ 2 — Les assurances	» 221
§ 3 — Les banques	» 225
§ 4 — La crise bancaire	» 234
§ 5 — Les instituts financiers	» 244
§ 6 — L'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI)	» 249
§ 7 — Les entreprises autonomes de l'Etat	» 263
§ 8 — Les chemins de fer de l'Etat	» 264
§ 9 — Les entreprises ayant personnalité de droit public	» 276
§ 10 — Les recherches des hydrocarbures	» 278
§ 11 — L'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)	» 285
§ 12 — L'Etat actionnaire	» 295
§ 13 — Conclusion	» 298

CONCLUSION

§ 1 — Généralités	page 303
§ 2 — Tendances	» 328

BIBLIOGRAPHIE	page 341
-------------------------	----------

